



Universidad Nacional de La Matanza

Florencio Varela 1903 - San Justo - Buenos Aires - Argentina

056

**DEPARTAMENTO DE**  
**HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES**

**INFORME FINAL**

**LAS POLÍTICAS SOCIALES  
PARA EL PRESENTE  
MODELO NEOLIBERAL**

***Equipo de investigación:***

**Directora:**

**Dora PICH de GARCÍA**

**Integrantes:**

**Clara Patricia RAZU**

**Irene DE JESÚS**

**Cristina PFLÜJER**

**Federico CASTRO**

**Javier CASTELLINI**

**Año 2001**

# "POLITICAS SOCIALES PARA EL PRESENTE MODELO NEOLIBERAL"

## INFORME FINAL

### PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

El ajuste estructural llevado adelante en los últimos años en la Argentina, no sólo cambió la relación entre el Estado y la sociedad; también modificó las posibilidades de las distintas clases y grupos sociales de hacer ingresar en la agenda pública sus propias demandas.

Esta transformación sustancial de la relación estado-sociedad vigente en Argentina, en la segunda mitad del siglo XX, desembocó en un cambio en la correlación de fuerzas con resultados desfavorables para los sectores populares.

El proceso de Reforma del Estado, título con el que se conoce esta transformación, está integrado por:

- La política de privatizaciones.
- El ajuste de las administraciones centrales y provinciales.
- El cambio en la relación capital-trabajo a partir de la "flexibilización laboral".
- La desregulación de la actividad económica y la apertura al mercado mundial, en especial la relacionada con el sistema previsional.
- La subordinación del peso al dólar a través de la ley de convertibilidad.

Estas medidas, forman parte de una estrategia político económica que resitúa las bases de la dominación social; definen nuevas formas de deslegitimación estatal e implican un cambio cualitativo que obliga a una redefinición de los términos: *soberanía y autonomía estatal*.

El avance del proceso de mundialización capitalista conocido como *globalización*, ha cambiado los escenarios sobre los que se construyeron las relaciones entre los estados y hacia el interior de ellos, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La crisis del modelo del Estado Benefactor y el recetario neoliberal se esparcieron por el mundo como una visión hegemónica que sirve para acotar los márgenes de decisión autónoma.

El modelo del Estado Benefactor fue funcional para el proceso de acumulación capitalista porque permitió incorporar a los asalariados, como consumidores en un momento de crisis de sobreproducción capitalista.

El ideario neoliberal vuelve a ubicar en el centro de la escena el eje de la discusión, en la concentración de recursos de capital necesarios para hacer frente a la constante renovación tecnológica, a la que nos enfrenta el fin de siglo.

En la actual reestructuración del capital mundial y, colocando a la Argentina como un estado periférico, se puede afirmar que las políticas de privatizaciones, flexibilización laboral y reforma del estado significaron un avance sobre las conquistas históricas de las clases subalternas porque resultaron disfuncionales al proceso de acumulación capitalista. Como las decisiones de inversión dentro del sistema son determinantes para la reproducción de la fuerza de trabajo, entonces, no resulta sorprendente el discurso que presenta como única salida posible la protección al capital y la de aceptar las condiciones de mayor ajuste, flexibilización y precarización, para la mayoría de la población.

Los límites de este escenario están marcados por el grado de *conflictividad social* que genera un modelo que expulsa cada vez más personas y, en el plano económico, por la necesidad continua del capital de promover plusvalor, no obtenible financieramente, sino a través del trabajo. Esto provoca la permanente redefinición de las relaciones de trabajo de acuerdo a la correlación de fuerzas y las condiciones de la producción.

Normalmente, los argumentos desestabilizadores de la pobreza tienen como resultado práctico el incremento de los presupuestos de seguridad, mucho más que una política de empleo o una reorientación de los estilos dominantes de desarrollo.

Por estos motivos para pensar en una política alternativa que contemple esta situación es necesario redefinir el papel de las políticas sociales, no desde la gestión o el gerenciamiento de ciertos programas, sino incluyendo en un lugar central de las políticas públicas a la política económica y fiscal.

Para evitar el desplazamiento del trabajo como factor productivo, no es necesario rescatar el estado benefactor, ni frenar los avances tecnológicos. Es indispensable reinstalar lo "público", como un espacio propio.

La recuperación de las políticas públicas se contradice con el mensaje individualista del pensamiento dominante que endiosa a un mercado que no establece relaciones entre cosas, sino entre grupos de poder. El estado como representación de lo público no puede estar ausente. Su presencia debe reflejar los intereses de los sectores mayoritarios. Estos intereses se defienden a partir de políticas sociales que se elaboran como parte de la gestión económica y fiscal, y no como red de contención de los excluidos del modelo económico. El crecimiento del "ejército industrial de reserva" es funcional al modelo y no una consecuencia no buscada.

Desde este punto de vista, las políticas sociales son parte de la política económica; por lo tanto, es necesario su elaboración fuera del marco asistencial y dentro del esquema económico fiscal.

No se trata de "subordinación" de las políticas sociales a la política económica, como existe de hecho por la falta de asignación presupuestaria para los distintos programas, sino que se debe reforzar permanentemente el concepto que la economía y la política forman parte de una realidad indivisible.

Los datos de algunas investigaciones dan cuenta de esta realidad, sobre todo en el conurbano bonaerense. La Provincia de Buenos Aires maneja un presupuesto de 8 millones de dólares y el Fondo de Reparación Histórica, deja en sus arcas 650 millones de dólares al año. Sin embargo, el conurbano ostenta otros récords menos jubilosos: el empleo en negro escala allí al 40,6 % y el desempleo al 21,3 %. Para completar el cuadro, el 42 % de los bonaerenses no tienen cobertura social y recurren a los hospitales públicos<sup>1</sup>.

Los investigadores de la Universidad de Quilmes, Alejandro Villar y otros, aseguran que las características definitorias de las políticas sociales implementadas en el Gran Buenos Aires, son la fragmentación y la superposición. Ni los planes nacionales ni los provinciales y los municipales están articulados entre sí y se dirigen, mayoritariamente, a la misma franja de beneficiarios.

Los municipios funcionan como agentes ejecutores de políticas diseñadas fuera de sus límites. Actúan como "bomberos" y destinan sus recursos a paliar las situaciones concretas que no trascienden los límites comunales. La consecuencia directa de esta carencia de políticas sociales a nivel municipal, es la generalización del asistencialismo.

Los datos de población beneficiaria de dichas políticas no son demasiado confiables porque existen familias que conservan sus viviendas en buen estado y, sin

<sup>1</sup> Marabotto Eva : "La ayuda social precisa ayuda". Diario Clarín, suplemento ZONA. Domingo 4/4/99.

embargo, el jefe de hogar está desempleado y necesitan la ayuda que termina dándoles el municipio, porque por sus características, para su inserción en otros programas, no tienen el perfil.

Si bien, el 26 % de los bonaerenses se ubican por debajo de la línea de pobreza, sólo cuatro de cada diez, pertenecen a hogares de pobreza estructural. La mayoría (60 %) pertenecen a familias provenientes de las clases medias empobrecidas.

En un reciente Simposio sobre Desempleo, llevado a cabo en Méjico, las altas tasas de desocupación y la ausencia de políticas efectivas, son los rasgos comunes a las experiencias latinoamericanas y europeas. Sin embargo, cabría una distinción: mientras que en la Unión Europea quedó en pie un Estado Benefactor que puede suplir parte de las necesidades de los marginados por el mercado, en Latinoamérica se asistió al virtual desmantelamiento del aparato estatal por estrangulamiento financiero.

“En tanto que en América Latina el combate del desempleo se identifica con la recuperación de amplias capas de la población de la situación de pobreza, en la Unión Europea el fantasma que sobrevuela en torno al desempleo es el neofascismo, movimiento que va ganando para sus filas a los marginados por una sociedad fracturada”<sup>2</sup>

Asa Cristina Laurell, reconocida socióloga mejicana, presente en el Simposio dijo: “En el Estado de Bienestar había una política de empleo implícita, no sólo en el proceso de sustitución de importaciones, sino a través de empresas estatales como empleadoras; las políticas sociales hoy, son nada más que asistencialismo, todo lo demás se traslada al mercado”. También cuestionó otro mito neoliberal: la centralización de todo debate a una medida de eficiencia. “.....la eficiencia sólo remite a la mejor manera de usar los recursos, no se refiere a los objetivos a lograr: toda ideología se funda en valores éticos, y éstos no son comprobables ni medibles en términos de eficiencia”<sup>3</sup>.

Según la última medición oficial del INDEC, de octubre pasado, aumentó la proporción de personas pobres e indigentes en el Gran Buenos Aires. En esa fecha el 25,9 % de las personas del área metropolitana vivían en familias que no alcanzan a comprar una canasta básica de bienes y servicios valuada en 450 pesos mensuales, es decir, bajo la denominada línea de pobreza. En tanto, el 6,9 % ni siquiera podía acceder a una canasta elemental de alimentos valuada en la mitad de aquel monto.

Hoy, pobreza e indigencia se mantienen en niveles récord desde la recesión del '95, borrando cualquier logro de la convertibilidad. En el primer cordón (Avellaneda, Lanús, La Matanza, 3 de Febrero, y Vicente López, entre otros), el 32,4 % de las personas era en octubre, pobre por ingresos (uno de cada tres habitantes). En mayo del '98 se encontraban en esa situación el 30,3 % y en octubre del '97 el 32 %. Hoy, la pobreza triplica los niveles de los '80, cuando comenzó a elaborarse el índice. En términos de indigencia la situación se complica: en ese primer cordón (espacio geográfico donde se desarrollará esta investigación) se encuentra el 8,8 % de las personas.

En síntesis, a diferencia con la Argentina, donde la crisis amenaza con disparar la tasa de desempleo, en Europa y los Estados Unidos ocurre lo contrario: en el último año cayó la tasa de desocupados. Entre los países integrantes de la zona del euro, el índice de desempleo cayó del 11,4 al 10,6 % y, en Estados Unidos descendió del 4,6 al 4,4 %. Holanda y Suiza son los países europeos donde más bajó la tasa de desocupación, del 4,9 al 3,7 y 3,4 % respectivamente. En España bajó del 20 al 18,2 %.

<sup>2</sup> Delatorre Raúl : “El trabajo, cara brutal del ajuste”. Diario Página 12, suplemento Cash, Domingo 11/4/99

<sup>3</sup> Op. Cit.

Algunos economistas argentinos vaticinan para este año una suba de la desocupación, para nuestro país, del 15 %.

En el marco de este proyecto, entendemos por Políticas Sociales, un tipo de Políticas Estatales y dentro de éstas, de sus intervenciones sociales (o intervenciones sociales del Estado). Son constitutivas del régimen social de acumulación y encuentran su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida (y de reproducción de la vida) de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso.

Ni las políticas sociales son las únicas intervenciones del Estado, ni las intervenciones sociales del Estado son las únicas existentes; por el contrario, un conjunto de instituciones y actores no estatales desarrollan y despliegan intervenciones sociales.

Esping Andersen realiza una serie de consideraciones: por un lado, plantea redefinir el concepto de "derechos sociales" en términos de su capacidad para la desmercantilización; por otro lado, somete a reconsideración la noción de Estado de Bienestar, partiendo de la calidad de los derechos sociales, de la estratificación social a que los mismos dan lugar y de los diferentes arreglos cualitativos entre el estado, el mercado y la familia que se constituyen en cada caso, es decir, cuál y cómo es la lógica que los articula. Este concepto obliga a mirar las políticas sociales en su trayectoria global, como procesos que recorren diversos momentos y niveles y que involucran a distintos sujetos y agentes sociales.

Frente a estas ideas generales nos preguntamos: ¿cuál es el volumen del gasto para políticas sociales?, ¿con qué criterios se decide la financiación?, ¿son los mismos en cada municipio?, ¿desde qué marco ideológico se implementan esas políticas?, ¿tienen autonomía los municipios?, ¿cuál es el impacto en la población beneficiaria del plan Vida o Trabajar?, ¿con qué grado de eficacia se puede medir la puesta en marcha de estas políticas?, ¿las políticas sociales funcionan como redes de contención?, ¿no habría que crear otras alternativas?

Nos proponemos validar las siguientes:

### **HIPOTESIS**

- 1. Las políticas sociales en los programas nutricional y de empleo se implementan con diferente grado de eficacia en los distintos municipios.*
- 2. Los recursos para financiar políticas sociales en los programas nutricional y de empleo se distribuyen con diferentes criterios en los distintos municipios.*

### **OBJETIVO GENERAL**

Realizar un estudio descriptivo y un análisis crítico de la implementación de las políticas sociales nutricionales y de empleo en el primer cordón del conurbano bonaerense, en los últimos cinco años, con la pretensión de construir nuevos criterios para la creación de redes de contención social.

### **OBJETIVOS ESPECIFICOS**

1. Propender al relevamiento de información y análisis sobre el gasto público y las fuentes de financiamiento de las políticas sociales de los municipios del primer cordón bonaerense.

2. Analizar el marco teórico-ideológico con el que se implementan esas políticas sociales en tres municipios del primer cordón bonaerense y describirlo.
3. Describir el impacto de las políticas sociales nutricionales y de empleo en la población beneficiaria, con respecto al grado de eficacia e igualdad de oportunidades para acceder a las mismas.

## ANTECEDENTES

Existen otras investigaciones dedicadas a esta temática, a nivel nacional e internacional. Una de ellas, demuestra el impacto real del gasto social del Estado sobre la estructura de los ingresos y los niveles de bienestar. Así, Legrand J.<sup>4</sup> en 1980, muestra que la distribución del gasto social a principios de la década del '70 favoreció, en última instancia, a los grupos sociales mejor situados tanto en términos de ingreso como de ocupación. Al mismo tiempo, demuestran que las desigualdades existen, a pesar de la acción desplegada por los sistemas públicos de prestación.

Otra de esas investigaciones empíricas y sus resultados, contradice el argumento neoliberal, según el cual "a medida que aumenta la cobertura de los sistemas de protección social, aumentan también los costos y, al mismo tiempo, disminuyen los beneficios. Las instituciones prestadoras se burocratizan y la calidad de los servicios se deteriora progresivamente. Todo el sistema se vuelve opaco y no se sabe o no se percibe en forma fehaciente la relación entre la contribución (y los contribuyentes) y los beneficios (y los beneficiarios)"<sup>5</sup>. La misma trata del estudio sobre el impacto de los diferentes servicios sociales sobre la distribución del ingreso<sup>6</sup>. En esa se demostró que pese a la reducción del gasto social registrada en Gran Bretaña desde 1976, la política del Estado en todas las áreas es notoriamente más igualitaria que la distribución original de los ingresos en el mercado. En consecuencia, las redistribuciones públicas son más progresivas que las producidas por la lógica "espontánea" del mercado.

Con relación al supuesto de que el welfare state tiene por objetivo desestimular el esfuerzo de la población, en la medida en que garantiza un mínimo de subsistencia sin necesidad de trabajar, una investigación realizada en Canadá por Butler P.M.<sup>7</sup>, desmiente dicho supuesto. Demuestra que los beneficiarios de la ayuda prefieren, a menudo, renunciar a los subsidios para tomar un empleo, aún en el caso en que éste sea inestable y poco remunerado.

Los investigadores, Lumi, Golbert y Tenti Fanfani<sup>8</sup>, desde el Ciepp, llevaron a cabo un estudio cuyo principal objetivo fue captar información acerca de las necesidades de la población urbana de bajos recursos y en observar la correspondencia entre esas necesidades y las políticas sociales. También se intentó relevar las percepciones y actitudes de los destinatarios de las políticas respecto de los proveedores de los mismos, es decir, de las instituciones públicas centrales, regionales, municipales y locales.

Se apuntó, además, a captar las opiniones de los entrevistados referidas a las condiciones que dificultan o facilitan su acceso a diversos programas sociales, junto con

<sup>4</sup> Legrand J. : "The strategy of equality". Allen and Unwin. London. 1980, citado por Isuani, LoVuolo, Tenti en "El Estado benefactor un paradigma en crisis". Ciepp. 1991.

<sup>5</sup> Tenti Fanfani E. : "El Estado Benefactor un paradigma en crisis". Ciepp. 1991.

<sup>6</sup> O'Higgins M. : "Welfare, redistribution and inequality", citado por Taylor-Gooby F. 1985.

<sup>7</sup> Butler P.M. : "Establishments and the work-welfare". Revue Canadienne de Sociologie et Antropologie 17, N° 2, 1990, citado por Tenti Op. Cit.

<sup>8</sup> Lumi S, Golbert L y Tenti E. : "La mano izquierda del Estado : la asistencia social de los beneficiarios". Ciepp, 1992.

una evaluación de la calidad de los servicios y beneficios provistos. La intención fue, brindar propuestas para nuevos diseños y ejecución de programas sociales.

Utilizaron dos tipos de instrumentos: a) un cuestionario semi-estructurado y b) entrevistas en profundidad, que se administraron en los distintos hábitats en los que se presentan manifestaciones de pobreza, tomando aquellos hogares en los que viven niños menores de 14 años.

Una investigación en Uruguay, llevada a cabo durante cuatro años por el Programa de Desarrollo y Gestión Local del CLAEH<sup>9</sup> (Centro Latinoamericano de Economía Humana), nos muestra algunas conclusiones referidas a la temática que nos ocupa. Desde la perspectiva local, las políticas sociales, nacen, se formulan y se aplican en el marco de las acciones orientadas al desarrollo de la comunidad. No se trata de dos procesos separados: el desarrollo económico y la distribución de la riqueza. Discusión estéril sobre si primero la torta y luego el reparto, o viceversa. Ambas dimensiones están estrechamente ligadas.

Hoy, el problema de las políticas sociales, manifiestan, presenta desafíos cuya respuesta no se orienta por los andariveles conocidos. Los sistemas de protección están en crisis. Se ha confiado excesivamente en el Estado como productor inagotable de la satisfacción de necesidades de un pueblo. Esto resulta peligroso porque, de esta manera, la justicia social, queda totalmente subordinada a la lógica de la oferta y la demanda. En algunos casos, esa amenaza, pasó a ser realidad. Sólo podrá ser modificada mediante una práctica innovadora que se dirija a una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Los intentos de descentralización político-administrativa pueden ser considerados como una condición para los cambios. Es posible que a mayor autonomía se debe corresponder una mayor dinámica local y, por lo tanto, la emergencia de una nueva capacidad de respuesta a la demanda social. Desde este punto de vista, es necesario señalar que las políticas sociales, han sido objeto de descentralizaciones de hecho, que no fueron acompañadas por las transferencias de recursos y de competencias correspondientes. La descentralización debiera contribuir a disminuir la distancia entre decisores y beneficiarios.

Y agregan, las políticas sociales deberían capitalizar los recursos humanos y materiales en acciones concertadas que comprometan al conjunto del tejido social local. La localización de las políticas sociales no termina con las reformas institucionales descentralizadoras; es necesario que existan sujetos-actores capaces de llevar a cabo una verdadera cogestión de dichas políticas.

En lo siguiente, se hace un análisis de un caso de políticas sociales concertadas, realizado por el Director del Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) Lic. Carlos Buthet. Se trata de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales de la Provincia de Córdoba, donde participan activamente cuatro ONGs, miembros de la Red Encuentro, y donde pueden percibirse algunos rasgos respecto al alcance y posibilidades de estas políticas y la participación activa en las mismas de organizaciones de beneficiarios y entidades de promoción social de la sociedad civil.

El acuerdo básico constitutivo de la Mesa es que el Estado pondrá anualmente un presupuesto a disposición de la misma y acordará con los otros actores involucrados el destino de los fondos sobre la base de las prioridades, programas y proyectos presentados desde los mismos beneficiarios. Hasta 1994, la Mesa ha manejado un presupuesto aproximado de doce millones de pesos, y los grupos de villas y barrios carenciados han llevado adelante un total de 250 proyectos comunitarios,

<sup>9</sup> Peñalba S. y Rofman A.(comp.): "Desempleo estructural, pobreza y precariedad". Nueva Visión 1996.

fundamentalmente en el campo del hábitat (acceso a la tierra, servicios, viviendas, locales comunitarios) y control de nutrición y desarrollo infantil.

Logros : 1) Este tipo de políticas puede colaborar positivamente en el desarrollo y articulación de movimientos sociales de los sectores más pobres y marginados de la sociedad. 2) Alto grado de adecuación de las mismas a las reales prioridades y necesidades de los grupos más vulnerables. 3) Esta modalidad puede impactar profundamente en las transformaciones significativas del Estado, en sus diversos niveles, (ejemplo: coordinación y coherencia). 4) Otro aspecto positivo es el espacio de trabajo legítimo que el mismo significa para las ONGs.

## EL ESTADO DE BIENESTAR EN ARGENTINA

En los últimos años, América Latina se ha convertido en algo así como un laboratorio para el estudio de los procesos de transformación institucional del tipo "*retracción del Estado de Bienestar*"; esto es, un conjunto de políticas, en principio, aplicadas por gobiernos de ideología neoconservadora al estilo de Ronald Reagan en USA y Margaret Thatcher en Inglaterra, con el expreso objetivo de dismantelar las instituciones típicas de los modos de organización denominados genéricamente como regímenes del Welfare State (Estado Benefactor/Social/Providencialista/de Bienestar).

Dentro de la región, el **caso argentino** aparece como un paradigma, tanto por el nivel de desarrollo del sistema tradicional como por la velocidad y profundidad de los cambios. Hacia comienzo de los años ochenta, Argentina se ubicaba entre los países de desarrollo "alto" en términos de seguridad social, junto con Uruguay, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica; presentaba valores altos en todos los indicadores utilizados para comparar instituciones de política social: **cobertura de la población, tasas de impuesto sobre el salario, nivel de gasto, déficit financiero, tasas de relación entre activos y pasivos en el programa de pensiones, envejecimiento de la población y esperanza de vida.**

Una característica común a los distintos regímenes del Estado de Bienestar, es la **pretención de redistribuir y/o estabilizar los niveles de ingreso de la población.** Las instituciones del Estado Benefactor buscan distribuir poder de demanda, por mecanismos independientes a los intercambios de riqueza que tienen lugar en el mercado. Por esta razón, los Estados de Bienestar pueden imaginarse como un conjunto de instituciones que operan mediante la creación y distribución de una suerte de "moneda social", entendida ésta como una representación de valor, capaz de concretarse en ciertos bienes y servicios y, cuyo poder de intercambio emana de normas legales legitimadas por las dotaciones de capital que los individuos posean (redistribución secundaria).

El problema es que el Estado de Bienestar construido en la Argentina, como en otros países de América Latina, dio como resultado un **híbrido institucional** en donde no pueden identificarse objetivos únicos puesto que coexisten y se superponen reglas operativas propias de la lógica meritocrática y contributiva de la seguridad social, con otras típicas del modelo universalista y también componentes residuales que reproducen las modalidades del asistencialismo y la beneficencia. **El resultado es un sistema que, a pesar de estar permeado intensamente por un discurso legitimante de carácter universal e igualitario, tiene una estructura fragmentada, con fuertes diferencias en cuanto a las condiciones de acceso, de la cobertura, nivel de prestaciones y asignaciones del gasto.** Esta situación explica el carácter difuso, ambiguo y hasta

contradictorio con que se expresan los objetivos y metas de las instituciones del Estado de Bienestar.

Este régimen se sostenía sobre un modelo típico de la industrialización por sustitución de importaciones, con políticas comunes al Keynesianismo populista. Esto es, políticas de manejo de la demanda efectiva que privilegiaban el consumo sobre la inversión y el uso del salario nominal como política redistributiva. El Estado de Bienestar se asentó en dos pilares fundamentales: **1) alto nivel de empleo para los estándares de la región y 2) amplia posibilidad de financiar un gasto público creciente.**

Las bases político-institucionales del sistema se establecieron durante la experiencia política del gobierno de Juan Perón entre 1943-1955. La dinámica expansiva no se detuvo con los sucesivos cambios de gobierno, sean democracias mayoritarias, democracias restringidas o las más frecuentes dictaduras militares. A mediados de la década de los setenta, cuando el déficit fiscal y la tasa de inflación treparon a niveles inéditos hasta ese momento, se empezó a manifestar la crisis del sistema.

La dictadura militar que usurpó el poder en 1976, congeló las demandas sectoriales pero continuó con la misma lógica expansiva del gasto gracias al acceso a fuentes de financiamiento extraordinarias, particularmente la deuda externa. Sin embargo, ya en ese momento se comenzó a cambiar el ambiente sistémico de las instituciones, con la apertura económica, el ajuste en las remuneraciones del trabajo y cierta descentralización administrativa. La salida de la dictadura hacia finales de 1983, transfirió a la transición democrática un caos económico de maxidevaluaciones, crisis en los pagos de la deuda externa, déficit fiscal de igual nivel de los años setenta, fuerte rebrote inflacionario.

Pese a los evidentes signos de crisis, durante el gobierno de la Unión Cívica Radical (UCR) 1983-1989, el proyecto Alfonsinista genera fuertes resistencias, provocadas, entre otras razones, por: a) fuerte presencia de la oposición política en el Poder Legislativo y su control de muchas Provincias y Municipios importantes; b) las disidencias al interior del propio gobierno de la UCR; c) la oposición frontal de los sindicatos y el apoyo masivo de la población a sus reiteradas medidas de fuerza; d) el fracaso del plan de estabilización conocido como plan "Austral"; e) la falta de apoyo de los organismos multinacionales de crédito a las políticas "heterodoxas" que se ensayaron y por la resistencia a encarar reformas estructurales en sintonía con ellos. El corolario fue un inédito proceso inflacionario que precipitó la entrega anticipada del gobierno en 1989.

El indicador económico más notable de la Argentina de los años noventa es que la economía pasó de la hiperinflación a una tasa de inflación prácticamente nula. Se inicia un complejo y profundo proceso de transformación económica que se impuso al país en ese tiempo, consistente en: 1) privatización de prácticamente todas las empresas públicas que prestaban servicios de uso económico masivo (teléfonos, gas, electricidad, transporte, siderurgias); 2) promoción y apertura al libre movimiento de capitales; 3) reducción abrupta de aranceles a la importación y remoción de las barreras no tarifarias; 4) sanción de la Ley de Convertibilidad (1991) entre la moneda local y el dólar; 5) reprogramación de la deuda externa comprometiéndose al cumplimiento estricto de pagos en el contexto del plan Brady, junto con un nuevo endeudamiento que duplicó el monto de comienzos de la década del ochenta; 6) cambio en las normativas que regulaban la "red de seguridad social" que caracterizó el Estado de Bienestar argentino (reformas laborales, previsionales, etc.).

Esta primera etapa del plan de Convertibilidad otorgó el tiempo político, económico y social necesario para aplicar las principales políticas de retracción. Muy

pronto se hicieron evidentes los problemas del camino emprendido. Si bien se aumentó la productividad en los bienes comercializables, no fue suficiente como para superar las diferencias con los competidores externos en un contexto de tipo de cambio sobrevaluado. A esto se sumó la presión de costos derivada de los insumos de uso generalizado que fueron privatizados; el resultado fue un **ciclo recesivo** en 1995-1996 que, sumado a la crisis financiera del "*efecto tequila*" de Méjico, cambió el escenario: se restringió el crédito, aumentó el cierre de empresas al tiempo que la recaudación de impuestos comenzó a deteriorarse junto con la contracción de la actividad económica. Esto obligó a un urgente rescate financiero y sobre todo a un nuevo ajuste de los costos de producción que trasladó todo el peso de ese ajuste, sobre el empleo y los salarios.

### **Principales Areas de Reforma del Estado Provincial**

En materia de Reforma del Estado iniciadas desde la primera gestión radical (1983) se formularon y ejecutaron las siguientes líneas estratégicas de trabajo cuyos objetivos se transcriben a continuación:

1. **Descentralización** : el objetivo de esta política era lograr mayor eficacia y eficiencia en las prestaciones públicas básicas, transfiriendo a los municipios y comunas, obras, funciones y servicios acompañados de los correspondientes recursos.
2. **Modernización Administrativa**: el objeto de esta política era el de estudiar, proponer e implementar reformas en las estructuras orgánicas de la administración pública e impulsar programas para el mejoramiento de los sistemas, métodos y procedimientos, eliminando burocratismos y tendiendo a la máxima eficiencia.
3. **Regionalización** : el objetivo era el de perfeccionar la calidad y distribución territorial de las políticas gubernamentales para favorecer el desarrollo regional con mayor efectividad/equidad y profundizar la democracia participativa de los centros regionales para la toma de decisiones del poder central.
4. **Información** : su objetivo era el de brindar a los poderes públicos y a la actividad privada información veraz, actualizada y oportuna, de modo de permitir la toma de decisiones cotidianas sobre un conocimiento próximo a la realidad.
5. **Informatización** : el objetivo fue brindar el marco general para las incorporaciones de equipamiento y sistemas de la administración pública provincial.
6. **Asistencia Técnica a Municipios**: el objetivo fue contribuir al desarrollo de la capacidad de gestión a Municipios, fortaleciendo la administración local para atender con eficiencia y eficacia las responsabilidades derivadas de la descentralización.
7. **Privatizaciones** : el objetivo era obtener mayor participación del capital privado de riesgo, mejor calidad en la prestación de servicios, más competitividad, incorporación tecnológica, confiabilidad en los servicios, mejor atención del usuario, manteniendo el patrimonio provincial a través de la aplicación del régimen de concesión.
8. **Desconcentración**: el objetivo era delegar funciones a los organismos que operan dentro del mismo sistema, logrando una mejor distribución de competencia en las escalas jurisdiccionales menores.

### **POLÍTICAS SOCIALES**

Nos encontramos ante una creciente preocupación, en nuestro país y en Latinoamérica, por la temática de las *políticas sociales* ya que éstas están íntimamente relacionadas con la secuela de pobreza y exclusión, resultado de un nuevo modelo de

desarrollo : la globalización y la innovación tecnológica. Se ha generado un consenso en torno a sus postulados económicos y también hay acuerdos sobre los roles asignados al Estado. Con dificultad se va tomando conciencia de las limitaciones de la manera tradicional de implementarlas y de la necesidad de renovar los criterios para su diseño y puesta en práctica.

La política social se vuelve así un requisito previo, tanto de la economía como de la política; pero su función debe llevarse a cabo en situaciones de escasez de recursos y limitaciones derivadas de la competencia.

Desde nuestra perspectiva y acordando con Susana Hintze<sup>10</sup> y colaboradores, consideramos que las políticas sociales son constitutivas del régimen social de acumulación, "son intervenciones sociales del Estado orientadas de manera directa a las condiciones de vida (y de reproducción de la vida) de distintos sectores y grupos sociales". Las del Estado, no son las únicas políticas sociales; hay además, un conjunto de otras instituciones y actores, que no pertenecen al Estado e igualmente desarrollan y despliegan una serie de intervenciones sociales dirigidas a aquellos sectores de la sociedad con mayores necesidades básicas insatisfechas.

El objetivo principal de la política social es el de construir una red de seguridad con garantía pública contra las contingencias sociales que enfrentan las personas, generalmente las que se encuentran dentro del marco de la pobreza, durante su ciclo vital. Es decir, sería una red de acciones tendientes a prevenir, compensar y reparar los eventuales daños que se generan como resultado de la participación en un particular modo de producción socio-económico-político: en nuestro caso el modo de producción capitalista.

Históricamente, las políticas públicas fueron orientadas por determinados principios, que aún hoy, siguen vigentes:

- Proveer seguridad contra la ocurrencia de situaciones de enfermedad, incapacidad, desempleo y pérdida de ingreso en general.
- Suavizar el ingreso a lo largo del ciclo vital de las personas en relación a sus necesidades de carácter continuo y creciente.
- Redistribuir a favor de aquellos que tienen dependencia económica.
- Redistribuir para favorecer la independencia económica de las personas.

La crisis que atraviesan estas políticas, hoy, aparentemente, está relacionada con escasez de recursos públicos orientados a producir y distribuir bienes y servicios socialmente necesarios. Pero el problema no se agota allí. No es sólo cuestión de presupuesto o crisis fiscal, sino que los instrumentos de intervención, empleados hasta el momento, no están dando las respuestas que la población necesita.

La complejidad del problema y su carácter generalizado, por lo menos en los países en desarrollo, nos conduce a una internacionalización del debate en el campo de las políticas sociales. Lo que se discute es: *universalismo vs. Focalización; el papel del Estado, de las iniciativas sociales y del mercado en la satisfacción de las necesidades; los límites de la responsabilidad social; los diferentes modelos de intervención* (entrega de asignaciones monetarias, seguro de desempleo, satisfactores básicos, etc.).

Las experiencias internacionales para combatir la pobreza, nos muestran en general, que en el campo específico de las políticas sociales, existen una diversidad de posiciones, intereses y formas de concebir y enfrentar los problemas de la población en ésta materia. Toda intervención social, en éste sentido, aplica una metodología que no es neutra. Es decir, que detrás de cada estilo de política social siempre existe, en forma

<sup>10</sup> Hintze Susana : "Políticas Sociales". Colección CEA-CBC. U.B.A. 1996.

implícita o explícita, una determinada perspectiva teórica. Una teoría es un sistema de categorías de percepción. Una política social moderna, racional o eficiente incorpora, en forma cada vez más intensa, elementos de las ciencias sociales contemporáneas para definir conceptos (por ej. pobreza, crisis, necesidades) o para medir problemas sociales.

La racionalización de las políticas públicas parece ser una tendencia generalizada en el contexto de los países occidentales.

Para sintetizar y, siguiendo a Bustelo<sup>11</sup> hay una evolución en el concepto de política social que parte de la consideración del problema de la pobreza y la indigencia como objeto de los sentimientos privados de compasión y piedad hacia los grupos sociales más vulnerables; en una segunda etapa, se pasa a tratar la pobreza en términos de necesidades humanas, lo que hizo posible analizarla y medirla científicamente, además, de programar acciones para superarla. Por último, se llega a una concepción de ciudadanía, de "derechos sociales", lo que implica la construcción de sujetos actores que se liberan de la dependencia de ser asistidos por las intervenciones del estado. Es decir, los derechos sociales no son dádivas a súbditos sino que esos sujetos deben ganar el espacio político para defender la implementación efectiva de dichos derechos.

Lo más significativo de la evolución del concepto de Política Social, son los siguientes puntos:

- La centralidad de las preocupaciones por construir mayores niveles de igualdad social.
- La atribución de un rol muy importante a la solidaridad social como valor básico estructurante de la sociedad.
- La concepción de que la inclusión social vinculante con la economía se da a través de la generación de empleo productivo.
- La idea de responsabilidad o esfera pública como valoración de lo común, por el interés superior del conjunto.
- La constitución de actores titulares de derechos habilitantes para la expansión de la ciudadanía.

"En concreto, se postula que salvo que se efectúen modificaciones cualitativas en la orientación de las políticas económicas y sociales de modo que no continúen *esquivando* explícitamente la redistribución del ingreso y la riqueza, la desigualdad social se mantendrá en sus niveles actuales o aumentará y la vulnerabilidad social continuará incrementándose y alejando las posibilidades de construir sociedades integradas en términos del ejercicio de derechos y ciudadanía"<sup>12</sup>.

## NEOLIBERALISMO Y POLÍTICAS SOCIALES.

El desarrollo de las instituciones del Estado de Bienestar de acuerdo a lo señalado por Lo Vuolo y Barbeito<sup>13</sup> fue un elemento esencial del proceso de crecimiento económico e integración social de Argentina. El signo más relevante fue la expansión de los servicios públicos y de los esquemas de transferencias fiscales, que fueron importantes para la estructuración de las clases sociales y el funcionamiento económico. Sin embargo se diferencia de la experiencia de Europa Occidental, porque

<sup>11</sup> Bustelo E. y Minujin A.: "La política social esquivada". Revista de Ciencias Sociales N° 6. UNQ. 1997.

<sup>12</sup> Bustelo op.cit.

<sup>13</sup> Lo Vuolo Rubén- Barbeito Alberto: "La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador". Miño y Editores- Ciepp. Buenos Aires 1998.

este proceso no fue acompañado de estabilidad política. Durante la vigencia del Estado de Bienestar el sistema político osciló entre dictaduras militares, regímenes democráticos con prácticas políticas autoritarias, proscripción de grupos políticos y violencia política.

En la experiencia argentina y en la de la mayoría de los países latinoamericanos los arreglos institucionales característicos de estos sistemas sociales evolucionaron al mismo tiempo que se eliminaba el lado democrático de la ecuación, necesario para la evolución de toda sociedad burguesa que se basa en la propiedad privada de los medios de producción y el trabajo asalariado libre. La falta del juego de los partidos políticos competitivos es peculiar del Estado de Bienestar en Argentina, pero comparte con la experiencia europea el crecimiento del gasto social, la difusión de programas sociales y de sus coberturas, el aumento de los beneficios de las prestaciones públicas y la expansión de instrumentos masivos de regulación del proceso económico.

La dinámica expansiva del modelo alcanza su límite a mediados de la década del '70. Durante la misma las políticas sociales adoptadas se basan en un esquema corporativista o bismarckiano- de acuerdo a la explicación de Esping Andersen- donde el trabajo consiste en el elemento esencial para el acceso al mercado, vinculando los beneficios con los aportes, la expansión del mercado estaba garantizada por la vigorosa acumulación capitalista del período. La misma se volvió crítica durante la década del '80, *déficit fiscal, deuda externa, inflación crónica y recesión productiva* fueron claras restricciones económicas internas para la continuidad del modelo. Desde la perspectiva neoliberal los modelos de política social adoptados en este lapso responden a un carácter asistencialista<sup>14</sup>. Los mismos se caracterizan por otorgar beneficios sociales mínimos en relación con las necesidades insatisfechas, focalizando sus beneficiarios en los sectores más pobres, con el objetivo de incorporarlos al mercado, ya que este último es visto como el sistema ideal de asignación de recursos.

El problema radica en que el crecimiento de la pobreza es consecuencia directa del desempleo y la precarización del empleo, con el consecuente descenso de los niveles salariales. Esto es generado a partir de la aplicación de un modelo de acumulación de carácter neoliberal, que ajusta sus costos a partir del desempleo involuntario, estructural y masivo. Por lo tanto pretender disminuirlo a partir de este tipo de políticas sociales resulta ineficiente y altamente oneroso debido a que no se logra el objetivo de reinserción y lo único que se permite es su sobrevivencia biológica. Mientras tanto amplios sectores de la sociedad permanecen fuera de estos programas porque no se encuadran dentro de las características de "pobres", sin embargo sus ingresos están muy por debajo de lo que se considera la canasta básica. Asimismo este tipo de programas facilita el clientelismo político. Su superposición (municipales, provinciales, nacionales) constituye una utilización ineficiente de recursos escasos. A nivel de límites externos, la concentración del capital derivada de la competencia tecnológica, la integración de los mercados internacionales facilitaron el proceso junto con la evolución del temperamento neoconservador de poderosos grupos de interés ligados a las coaliciones gubernamentales que suministraron los lineamientos ideológicos.

Paradójicamente la crisis del Estado de Bienestar coincide con la restauración democrática, pero esta aparente contradicción desaparece puesto que su crecimiento correspondió con regímenes autoritarios. Por lo tanto uno de los períodos de mayor perdurabilidad democrática se ve acompañado por el dismantelamiento de las políticas públicas cuya función era proveer legitimación al poder político administrativo de una

<sup>14</sup>Coraggio José Luis: "Otra Política Social para la Ciudad: Los desafíos de la próxima década". Aún no editado.

democracia de sufragio universal. Esta situación significa un nuevo régimen de acumulación que tiende a ser cada vez más social y sectorialmente desarticulado.

Esta desarticulación social conduce no sólo a caídas de los ingresos de los sectores más desprotegidos y a su consecuente caída en el ingreso nacional, sino que profundiza día a día la desarticulación de los sistemas de salud, educación, alimentación, seguridad social, vivienda y servicios básicos de la comunidad. La misma genera además, del crecimiento de la pobreza, la aparición de nuevos pobres. No sólo caen los ingresos de los asalariados y cuentapropistas, al mismo tiempo aumentan los servicios básicos de la comunidad; como consecuencia, el acceso a los mismos se encarece y se deteriora la calidad de vida.

Las políticas sociales propuestas en la actualidad están vislumbradas para evitar los efectos más desarticulantes y nefastos del modelo económico. Están destinadas a "aliviar la pobreza" pero no a "superarla". De este modo funcionan como mecanismos compensatorios de ajustes estructurales. En los regímenes fordistas los salarios directos e indirectos tenían una función integradora en el modelo ya que se los vinculaba con los costos de reproducción de la fuerza de trabajo y con el aumento de la demanda global. En cambio en un régimen de acumulación desarticulado, se margina a los asalariados y a los sectores de más bajos ingresos.

Desde la perspectiva de los recursos utilizados para la implementación de estos programas, se destaca el hecho de que los mismos provengan de un sistema impositivo altamente regresivo- cuyo peso es mayor para los sectores de medianos y bajos ingresos- lo que implica un creciente grado de inequidad social, ya que la lógica elemental conduciría a financiar programas sociales a partir de impuestos a los sectores de mayores ingresos, pero desde la perspectiva neoliberal de la economía capitalista de mercado, los bienes y servicios deben ser pagados por quienes los utilizan, por lo tanto esta regresividad "es absolutamente justa". Pero si bien los recursos provienen de contribuyentes de medianos y bajos ingresos, la aplicación de esta políticas económicas los margina y recorta sus propios recursos por lo que determina una reducción de la base impositiva, generando una disminución de la recaudación y por lo tanto un recorte en los programas de asistencia.

Considerar la política social separada de la política económica, tal como la plantea la teoría neoliberal, significa aceptar que la política económica no tiene por objetivo el bienestar de la población, y que las consideraciones de equidad y justicia son "restricciones" que dificultan el desempeño eficiente de la economía.

Los procesos económicos se desarrollan dentro de la sociedad y la política económica forma parte de ellos, por lo tanto produce modificaciones en las estructuras sociales. Desconocer los efectos "negativos" y tratar de "suavizarlos" a partir de acciones "ajenas" a la política económica, es desconocer básicamente que la economía es una ciencia social, que no tiene "leyes de hierro" y que las estructuras económico-sociales, se modifican a partir de medidas económico-sociales.

La evolución del sistema de producción capitalista, caracterizado por las transformaciones de carácter tecnológico y organizativo aceleró el proceso de acumulación y produjo una variación en la correlación de fuerzas, entre el trabajo y el capital, en donde el primero perdió entidad frente al segundo. Como consecuencia de esta transformación el salario deja de estar asociado junto con la ganancia a la producción de bienes, y deja de ser de manera directa o indirecta una base suficiente para sostener la legitimidad de los derechos de la población. Este proceso hace **necesaria la generalización de "políticas sociales compensatorias"**.

Sin embargo, si se mantuviera la dinámica originaria de la evolución del sistema capitalista, donde se considera al asalariado parte integrante del mismo, las políticas

sociales carecerían de entidad ya que la dinámica del sistema permitiría que el salario fuese el elemento que facilita la reproducción de los bienes a partir de la satisfacción de las necesidades. Frente a esta dualidad y a esta serie de contradicciones y a la luz de la reducida efectividad de lo aplicado hasta el momento, lo que hace falta es la dilucidación de otro modelo económico global, más articulado, participativo y democrático.

### **Caracterización de la Nueva Pobreza**

El vértigo de la vida cotidiana, le impide al hombre común, muchas veces, ponerse a pensar *cosas* que se le incorporan como *naturales*, en un continuo proceso de reproducción. Tal grado de internalización provoca, en general, que no pueda conectar su hacer diario con aquellas cosas que suceden a otros niveles.

En nuestro país ha ocurrido un profundo cambio de régimen económico y social que modificó sustancialmente el ámbito de las relaciones entre el capital y el trabajo, la legislación que regula los contratos laborales y el desvanecimiento de una red de seguridad laboral. Todo ello, en coexistencia con el crecimiento del desempleo, el subempleo y el empleo informal. Esta problemática aparece como un fenómeno vinculado con los nuevos patrones de desarrollo de la economía internacional, caracterizado por la globalización y los avances tecnológicos.

El empobrecimiento progresivo que padece la gran mayoría de la sociedad argentina, es una secuela de todo este proceso: definitivamente aquellos “años dorados” del pleno empleo, han quedado atrás; como simple muestra baste decir que, en las últimas dos décadas, el conjunto de los trabajadores perdió alrededor de un 40 % del valor de sus ingresos. La profundidad y la persistencia de la crisis iniciada a mediados de la década del '70, hizo que centenares de miles de familias provenientes de la “clase media” y de ex-pobres estructurales, hayan visto reducir sus ingresos hasta caer por debajo de la “línea de pobreza”. Los “nuevos pobres” se parecen a los no pobres, en algunos aspectos socioculturales, como el acceso a la enseñanza media y superior, el número de hijos por familia y, a los pobres de vieja data, en los aspectos asociados a la crisis como el desempleo, la precariedad laboral, la falta de cobertura de salud, entre otras.

A pesar de la divergencia en las historias familiares, muchos “nuevos pobres” comienzan a caer cuando el ingreso principal de la familia, desaparece. Es un proceso lento, complejo, heterogéneo, con repuntes y caídas que van erosionando cada resquicio de la vida familiar a lo largo de los años. En entrevistas realizadas a esta población, aparece lo que Minujin y Kessler han dado en llamar “síndrome de irracionalidad económica retrospectiva”: la insoportable certeza actual de que, en plena caída, se hicieron gastos totalmente innecesarios que aceleraron el empobrecimiento. En estas historias siempre hay casas y coches malvendidos como intento de sostener el estilo de vida acostumbrado.

No era descuido ni falta de previsión; malvendieron bienes, inventaron negocios imposibles, malgastaron un capital precioso, simplemente, porque no sabían lo que estaba pasando y, mucho menos, sabían lo que iba a pasar. Suponían que lo que estaban viviendo no era más que una crisis temporaria que muchos, ya habían experimentado en el pasado. La pobreza no entraba en los cálculos ya que hasta entonces, habían vivido un mundo donde el futuro tenía grabado a fuego el signo del progreso.

Se emparentan (a pesar de las diferencias) con los llamados “pobres estructurales”: todos ellos resultaron perdedores en la Argentina de las últimas décadas;

todos tuvieron que resignar "algo"; en algunos casos, cosas vitales, en otros, accesorias, pero todos han perdido. Algunas de las pérdidas corresponden a los bienes y servicios que cada familia o individuo había logrado acceder en el pasado por su propia cuenta. Otras, en cambio, se refieren a servicios que el Estado brindaba a toda la comunidad, a través de la escuela, el hospital o los servicios públicos y que hoy, han desaparecido, se han enrarecido al privatizarse o, simplemente, su calidad se ha deteriorado.

Uno de los rasgos centrales de este fenómeno es la "heterogeneidad": se destaca la caída generalizada de los salarios en todos los rubros laborales, pero, al mismo tiempo, se profundiza la llamada "dispersión salarial" que es la forma en que al interior de cada rubro, se distribuyeron las pérdidas; es decir, si todos perdieron, no todos lo hicieron en forma pareja. La heterogeneidad actual se origina en que, no es sólo el ingreso actual lo que define las condiciones de vida de los "nuevos pobres", también entran en juego, factores de tipo económico, cultural y social vinculados con el pasado de cada uno, con su vida de "no pobres".

Una vez en la pobreza, transformarán con sus herramientas principales una diversidad de recursos, a saber: la posesión o no de una red de familiares y amigos que estén en condiciones de brindar trabajos, comprar bienes u obtener algún tipo de servicio de manera favorable. Es lo que Pierre Bourdieu<sup>15</sup> denomina **capital social**. Este depende de los diferentes trayectos sociales y orígenes familiares.

En la "nueva pobreza", la presencia de un mayor capital social marcará siempre alguna diferencia: será diferente la utilidad potencial de la red social de un empobrecido miembro de la clase media, de la red social de un pobre de vieja data, cuyos familiares, vecinos y amigos están, casi siempre, en situación similar de carencia, sin mucho para ofrecer. Sin embargo, no deben dejar de verse los límites de este tipo de recursos; pueden proveer soluciones puntuales a determinadas carencias, no a todas, y, nada asegura, que su duración sea para siempre, ya que estos son arreglos temporarios que tienen como telón de fondo, una real vulnerabilidad social de sus usuarios (como tener prestigiosos amigos médicos, por ejemplo).

El origen social, la educación, el tipo de experiencias y la posición ocupada en los distintos ámbitos sociales que se han transitado, van forjando formas casi inconscientes de mirar el mundo y de representarse su propio lugar en él. Este **capital cultural**, según Bourdieu, va originando disposiciones a percibir, a actuar, a demandar o a no demandar, que variarán según las distintas clases sociales. Si se compara el capital cultural y, en particular, el capital social, de distintos "nuevos pobres", lo primero que se destaca, es justamente, la diversidad: una familia puede tener varios amigos con quintas de fin de semana, pero al carecer de amigos y/o familiares médicos, debe combinar veranos de campiña, con largas colas en el policlínico Lanús, por ejemplo.

Personas que deben hacer frente a la pobreza después de haber recorrido diferentes circuitos sociales, se encuentran con que lo poco que tienen para tratar de hacer pie en la nueva situación, son recursos vinculados con su pasado; pero esos recursos no fueron acumulados y seleccionados con un criterio estratégico y previsor. La heterogeneidad de recursos y de carencias va a conformar un territorio complejo en el que, a primera vista, hay más cosas que separan a los nuevos pobres entre sí de lo que los ligan. Lo que tienen en común es la situación desigual que experimentan en distintas esferas de sus vidas.

En la nueva pobreza, la miseria y la exclusión, son relativas, porque hay quienes sufren la exclusión, en algunas situaciones, mientras que en otras, están incluidos. Esta

<sup>15</sup> Bourdieu Pierre : "Le capital social". Actes de la Recherche en Sciences Sociales, N° 31, enero de 1980, París.

es también, una miseria difusa, dispersa en las grandes ciudades. Mientras que los viejos pobres viven en barrios y enclaves reconocidos por todos, los nuevos pobres no. Prácticamente, cualquier edificio de clase media puede albergarlos. Es una pobreza privada, de puertas adentro, casi invisible.

Este tema está ausente de la agenda pública ya que ni siquiera se toma en cuenta la posibilidad de implementar políticas específicas para estos sectores: el gran ausente en este nuevo escenario, es el Estado. En ninguno de los testimonios recogidos por Minujin-Kessler, apareció la posibilidad de haber recurrido al Estado en momentos de crisis, para obtener un apoyo o al menos, amortiguar la caída. Según Bustelo<sup>16</sup>, este "Estado de malestar", abandonó a sus ciudadanos cuando más necesitaban de él.

La crisis arrecia primero contra aquellos que ocupan las posiciones más vulnerables en el mundo del trabajo: por ej. la mayoría de las mujeres sin calificación. En muchos otros casos, el ingreso de la mujer (antes secundario) se transforma en el principal, ante la pérdida del ingreso del marido.

Un grupo de empobrecidos que difícilmente se perdonan su suerte, son aquellos que cambiaron su trabajo y allí *se cayeron* (gente que pasó del sector público al privado, por ej.). Otros, se empobrecen al encarar emprendimientos que, justamente, les iban a permitir mejorar la situación y terminan haciéndoles perder todo o casi todo. Esta vulnerabilidad socioeconómica se advierte en una infinidad de casos diferentes.

En estos hogares, prima una sensación de desestructuración en distintos niveles, ante la imposibilidad de comprender lo que les ha sucedido. Lo abrupto del cambio lleva a que la caída tienda a ser vista como una desgracia, un accidente o como el resultado exclusivo de negligencias personales. Se les hace difícil enmarcar su experiencia en una categoría colectiva (los trabajadores, la clase media u otras) y el jefe de familia se reprocha por haber lanzado a toda su familia al vacío; no se acepta descargar parte de la responsabilidad en factores exógenos, pero tampoco se llega a comprender cómo un sólo error pudo haber desmoronado todo.

Otros sectores sociales han ido cayendo con conciencia de lo que le pasaba. Los hitos más recordados son el fracaso del Plan Austral en 1986 y las hiperinflaciones de 1989-1990, cuyo corolario fue un aumento inusitado de la gravitación en el presupuesto de los impuestos y servicios públicos, además de la depreciación salarial.

"Las políticas contra la pobreza son tan pobres como sus destinatarios"<sup>17</sup>. En realidad son políticas "de" la pobreza, cuyo objetivo es administrar y gestionar a los pobres de forma tal de mantenerlos en una posición socialmente estática para que no alteren el funcionamiento del resto de la sociedad. Al igual que en otros momentos de nuestra historia, el modo de regulación que prevalece en nuestro país es el "asistencial-represivo", donde la pobreza se ve como un peligro social y político para la "gobernabilidad" del sistema. El modo de regulación esta muy influido por las visiones "tecno-liberal" y "caritativa".

En la primera, la solución llegará en el largo plazo de la mano del crecimiento económico, el empleo y el desarrollo de los microemprendimientos que revalorizan los activos económicos de los pobres. La solución del problema se limita a esperar a que los pobres mejoren su situación junto con el resto de la sociedad, mientras tanto se aplican técnicas de administración y control social, y se exculpa a la sociedad de su existencia. Si bien esta visión tiene un fuerte contenido económico descarta a la aplicación de la política económica como método de solución. Esto significa no

<sup>16</sup> Bustelo Eduardo : "La producción del Estado de malestar. Ajuste y política social en A. Latina". Cuesta Abajo. UNICEF/LOSADA. 3ª Edición, 1995.

<sup>17</sup> Lo Vuolo Rubén y col. "La pobreza de la política contra la pobreza". Miño y Dávila Editores. CIEPP. 1999.

considerar la aplicación de políticas de carácter redistributivo, a partir, ya sea de la aplicación de impuestos progresivos o de transferencias de ingresos hacia los sectores más débiles de la sociedad.

La visión caritativa apela a la solidaridad moral como ética personal de los donantes. La aparición de numerosas organizaciones no gubernamentales, ocupando el lugar abandonado por el estado, confirma esta apreciación.

En este trabajo se trata de observar el problema como el emergente de una cuestión social más amplia cuyo núcleo es la imposibilidad de muchos hombres y mujeres de insertarse socialmente. Este hecho amenaza la cohesión social y se deriva fundamentalmente de la precariedad laboral.

Considerando los daños irreparables que la situación de pobreza provoca en el desarrollo humano, los programas actuales actúan exigiendo la verificación de las carencias para luego discriminar y seleccionar entre los que merecen y los que no merecen asistencia. De manera tal que el conflicto distributivo y la responsabilidad del problema se transfieren a los propios afectados.

El gasto social sigue siendo bajo en nuestro país, los seguros sociales aumentaron sus exigencias para el acceso a los beneficios, con lo cual los pobres tienen cada vez menos posibilidades de participar en instituciones donde se aplican políticas sociales. Al mismo tiempo las políticas más universales como salud y educación bajan su calidad, ponen más trabas para su acceso y fomentan la segmentación de la población en la búsqueda de salidas individuales. Además se estigmatiza a los grupos marginados obligándolos a mostrar sus carencias para calificarlos como beneficiarios.

Se puede concluir, que en las actuales políticas sociales existe un traslado de la responsabilidad pública hacia una individual o corporativa, que reproduce la lógica económica-mercada del liberalismo en el ámbito social.

Cada vez más las políticas sociales se relacionan con empleos precarios o de baja calidad. Los distintos planes de "aparente empleo", disfrazan transferencias en donde el intercambio se hace a partir de un trabajo de baja productividad y precario, con respecto a su estabilidad y su implementación y raíz tiene un fuerte sesgo clientelista, reforzando el carácter de control social.

A esto se suma, la desintegración de la política fiscal, con fuerte presencia de impuestos regresivos e índices de evasión y elusión elevados en impuestos progresivos. Todo este panorama consolida una regulación estática de la pobreza favoreciendo la reproducción de la misma.

La cuestión de la pobreza es el emergente de la cuestión social. Se puede extender el problema de pobreza a un problema de *vulnerabilidad social*, caracterizada por la incertidumbre de las personas con respecto a las oportunidades de su vida. De acuerdo al marco donde se inscribe el problema se hace necesaria una discusión amplia sobre la falta de racionalidad y justicia que esta sociedad esta imponiendo.

En esta discusión, es preciso replantear el papel de las políticas sociales. Si este es "asistir a las situaciones de pobreza", entonces, se descarta otros objetivos como distribución de ingresos, seguridad y movilidad social, etc. Esta visión limita la política social a planes de transferencias de recursos de manera focalizada a grupos determinados. La selección de los grupos de "beneficiarios" se realiza a partir de una evaluación de sus carencias de carácter administrativo. De esta manera las políticas sociales se reducirían a programas sociales, en el sentido de operaciones ordenadas para llevar adelante un proyecto que se justifica en sí mismo.

Si por el contrario, se considera que las políticas sociales deben contribuir a la "movilidad social" "previniendo que las personas caigan en una situación de pobreza",

entonces debe ampliarse la visión a la de política económica social donde tiene un rol fundamental la política fiscal como instrumento de redistribución de ingresos.

## POLITICA ECONOMICA Y POLITICAS SOCIALES

### El Gasto Social

La mayoría de los análisis empíricos evitan tratar el vínculo funcional entre objetivos pretendidos por el gobierno (metas sociales) y los instrumentos utilizados; en éste caso el Gasto Público Social (GPS). Para ello los analistas usan dos tipos de procedimientos:

- 1) Evaluar la magnitud de los recursos asignados a las finalidades sociales en base a ciertos patrones de "normalidad" tomados de la experiencia internacional comparada; el indicador de uso frecuente es el coeficiente GPS/PBI. El supuesto implícito es que existe una relación funcional positiva entre el gasto social y el nivel de bienestar de la población y, que este vínculo se cumple con independencia de otros factores, por ejemplo, diferencias en la distribución del ingreso, en las políticas tributarias o en la situación del mercado de trabajo, etc. entre diferentes países.
- 2) El otro procedimiento se basa en cortes temporales y tiende a comparar la evolución del GPS a lo largo de un período de tiempo. El indicador más frecuente usado es GPS por habitante; este método de análisis reproduce el supuesto simplificador que el aumento o disminución del GPS por habitante, reduce o aumenta el bienestar alcanzado por la población, con independencia del comportamiento de otros parámetros económico-sociales.

Este punto permite revisar críticamente afirmaciones que han pasado a formar parte del discurso hegemónico que ayuda a legitimar el sentido de las reformas actualmente en marcha, tales como **"el GPS de la Argentina es alto, comparable al de los países desarrollados"** que deriva en la conclusión de que la solución de los problemas sociales no requiere aumentarlo sino reorientar las modalidades de aplicación para lograr mayor eficiencia o bien que el problema **"no es el nivel de los recursos asignados sino las ineficiencias del diseño y gestión de los mismos"**.

Lo cierto es que desde 1980 el GPS se mantuvo oscilante en torno al 17 % del PBI, cifra similar a otros países de la región y notoriamente inferior a la mayoría de los países europeos (U.E. 32,2 %). Los valores máximos coinciden con los picos de las fases económicas expansivas y los valores mínimos con los picos de la recesión. Dado que el grueso de los recursos proviene de impuestos indirectos y sobre la masa salarial, este comportamiento es tanto producto de decisiones políticas sobre el gasto, como de la alta sensibilidad de las fuentes de financiamiento al movimiento cíclico económico.

En consecuencia, al considerar el período posterior a 1980 y a pesar de las variaciones coyunturales puede considerarse que el GPS argentino se mantiene estacionario; entonces, ¿cómo se compadece esta situación con la imagen generalizada de que las prestaciones sociales han sufrido un profundo deterioro?. Conviene señalar ciertos aspectos que hacen a la estructura del gasto social para intentar algunas respuestas:

- Concentración de las erogaciones en un reducido número de funciones: previsión social (38%), salud (26%) y educación (21%). El resto (15%) se

- distribuye en una diversidad de programas de reducida escala: asignaciones familiares, trabajo, asistencia social, vivienda, saneamiento urbano, etc.
- Tendencia al incremento de la concentración del gasto. Las tres funciones principales pasaron de representar 79% del total del GPS en 1970 al 85% en 1994. El cambio se debe al incremento de las erogaciones previsionales del 33% en 1970 al 38% en 1994, conformando el núcleo privilegiado de las políticas sociales.
  - El carácter residual de los programas de asistencia social directa y de complementación de ingresos que es 1,5% del PBI, sin variaciones significativas a lo largo de un período en el cual creció el desempleo y la pobreza.
  - La subordinación del GPS al ciclo económico, con un comportamiento procíclico, con máximos en los picos de reactivación económica y mínimos en los momentos recesivos.
  - La especialización institucional y de las fuentes de financiamiento. Las políticas que operan bajo la lógica del seguro social tienden a concentrarse en la esfera del gobierno nacional, mientras que las de acceso más universal pasaron a ser responsabilidad completa de las provincias y los municipios. Hay un proceso simultáneo de centralización/descentralización, donde éstas últimas se hacen cargo de prestaciones de servicios sociales cuya fuente de financiamiento no cuenta con impuestos de asignación específica.

Pueden señalarse tres aspectos principales del comportamiento del GPS: 1) la escala de recursos movilizada por el Estado de Bienestar muestra una tendencia de relativo estancamiento, tanto en relación a la prioridad macroeconómica del GPS (fijado en torno al 17% del PBI) como con respecto del gasto real per capita (en torno a u\$S 1.500 anuales); 2) el proceso de ajuste de los costos/beneficios unitarios y el consiguiente deterioro de la calidad, se muestran como un elemento común a los principales programas: previsión social, educación y salud; 3) la inelasticidad y el carácter residual del gasto social asistencial frente a la expansión de los niveles de pobreza y el persistente achicamiento de las oportunidades de empleo.

Otro de los efectos derivados del deterioro operado en las prestaciones sociales es el de fomentar, promover e impulsar "privatizaciones de hecho" mediante las cuales las familias deben encarar soluciones cuyos costos recaen sobre sus propios presupuestos. Las encuestas de consumo de hogares llevadas a cabo por el INDEC revelan que entre 1980 y 1994 la proporción que las familias destinan al gasto en salud y educación pasó del 6% al 12% del gasto total, afectando esta tendencia a los hogares de menores ingresos.

Lo cierto es que las reformas operadas en el Estado de Bienestar pueden caracterizarse de dos maneras: las denominadas "**reformas explícitas**" y las denominadas "**reformas residuales**". Si bien ambas tienen como denominador común la intención de contener la dinámica del gasto público social, en el primer tipo - aquellas políticas que se relacionan con las instituciones del seguro social - la tendencia es a modificar las normas que determinan los derechos (acceso) y las medidas monetarias del mismo (beneficios). Las segundas, utilizan una lógica inversa en tanto corresponden a políticas de acceso universal y que funcionan con prestaciones relativamente homogéneas, la intervención opera directamente sobre el presupuesto, sobre las condiciones de acceso y/o el nivel de las prestaciones (calidad de servicios).

## La eficiencia del gasto

Para los economistas, la eficiencia es una relación entre fines y medios. Cuando se dice que una situación es ineficiente se afirma que se podrían conseguir los fines deseados empleando menos medios, o que los medios empleados podrían producir más fines. En un contexto económico los más y los menos se refieren a un *mayor o menor* valor. Así, la eficiencia económica se mide por la relación entre el valor de los fines y el valor de los medios.

La naturaleza valorativa del concepto origina una pregunta fundamental para cada intento de hablar acerca de la eficiencia de cualquier proceso o institución: ¿Qué valores se deben utilizar y cómo se deben ponderar? La eficiencia económica utiliza valoraciones monetarias, hace referencia a la relación existente entre el valor monetario de los fines y el valor monetario de los medios.

Cuando se objeta esta visión por ser limitada, no se reconoce que al necesitar alguna medida de valor, la medida monetaria utilizada por la economía es amplia, útil y permite comparaciones. El objetivo que se pretende alcanzar es medir la eficiencia del gasto social. El gasto social es una parte del gasto público. Dentro del mismo es necesario diferenciar aquella parte del gasto que se concreta en usos productivos, infraestructura económica y funcionamiento del estado, por ejemplo, y el gasto social que incluye la salud, la educación y la seguridad.

Para tener una idea de su estructura se elaboró un cuadro de composición por finalidad durante el periodo 1995-1997, basado en los datos del INDEC.

| Composición por finalidad       | 1995   | 1996   | 1997   |
|---------------------------------|--------|--------|--------|
| Gasto Público Total             | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| I - Funcionamiento del Estado   | 20,36  | 19,32  | 17,61  |
| II - Gasto Social               | 63,60  | 64,32  | 62,58  |
| III - Infraestructura Económica | 6,49   | 6,38   | 6,28   |
| VI - Deuda Pública              | 9,55   | 9,98   | 13,53  |

El gasto público se financia a partir de los recursos públicos, y los mismos pueden ser de carácter corriente o no corriente a partir de la consideración de su habitualidad o no. Debido a que lo que se desea evaluar es la eficiencia del gasto social, en una primera instancia se plantea este concepto a partir del origen y clasificación de los recursos con los cuales se financia el mismo. El gasto social es un gasto corriente, es habitual, y por lo tanto un razonamiento de sentido común indica que debe financiarse con recursos corrientes, o sea habituales. Los recursos tributarios, es decir los impuestos, se inscriben dentro de esta clasificación.

Los tipos impositivos tienen distintas clasificaciones. Considerando el objetivo perseguido, se utilizará aquella que mide el impacto en los ingresos de las personas. De acuerdo a esta clasificación los impuestos pueden tener carácter *progresivo o regresivo*. Se habla de *impuestos progresivos* cuando los tipos impositivos aumentan a medida que se incrementan ingresos. Al elevarse el nivel de ingreso aumenta el impuesto que lo afecta. Un ejemplo es el Impuesto a las Ganancias y a los Bienes Personales. Sucede lo opuesto con los *impuestos regresivos*, ya que afecta preferentemente a la población de menores ingresos. El impuesto resulta ser más elevado a medida que los ingresos decrecen. Este último caso es característico de los impuestos que recaen sobre los consumos, como el caso del IVA. Las personas que reciben ingresos más altos tienen

capacidad de ahorro, por lo tanto al no consumir todo su ingreso pagan menos impuestos al consumo que aquellos individuos que debido a sus bajos ingresos consumen la totalidad del mismo, tanto en bienes como en servicios.

Un sistema impositivo es más equitativo en la medida que la financiación del gasto provenga en mayor proporción de los impuestos progresivos. Para ilustrar la situación de Argentina en este tópico, se inserta un cuadro comparativo de la participación de los tipos impositivos sobre la recaudación total de acuerdo a los datos exhibidos por la Secretaría de Programación Económica

| Composición                 | 1995          | 1996          | 1997          |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>PROGRESIVOS</b>          |               |               |               |
| - Ganancias                 | 6.239         | 6.614         | 7.905         |
| - Bienes Personales         | 300           | 892           | 508           |
| <b>1- TOTAL PROGRESIVOS</b> | <b>6.539</b>  | <b>7.506</b>  | <b>8.413</b>  |
| <b>REGRESIVOS</b>           |               |               |               |
| - I.V.A.                    | 16.307        | 18.361        | 20.254        |
| - Internos                  | 2.060         | 2.505         | 2.416         |
| - Otros Internos            | 1.793         | 1.494         | 1.490         |
| <b>2- TOTAL REGRESIVOS</b>  | <b>20.160</b> | <b>22.360</b> | <b>24.160</b> |
| <b>TOTAL (1 + 2)</b>        | <b>26.699</b> | <b>28.966</b> | <b>32.573</b> |

Cifras en millones de Pesos. No se incluyen los impuestos derivados del Comercio Exterior y los aportes de la Seguridad Social.

Fuente: Secretaría de Programación Económica.

En el cuadro se observa que la financiación del gasto a partir de impuestos de carácter regresivo, donde el IVA tiene el 80 % del total, genera una situación de inequidad provocando que el gasto social, que va dirigido a los sectores de menores ingresos se financie con impuestos que en su mayor proporción son aportados por esos mismos sectores. Más allá de la eficiencia del gasto social en cuanto a su aplicación, la ineficiencia evidente es su financiación y esta sólo puede ser mejorada a partir de los cambios en la política tributaria como integrante de la política fiscal.

### Consideraciones tributarias

Cualquier política de carácter redistributivo debe considerar el incremento de la recaudación impositiva a partir de impuestos de carácter progresivo. En nuestro país el impuesto a las ganancias, muestra un incremento en su recaudación en los últimos años como muestra el cuadro:

| Años | Impuesto a las ganancias |
|------|--------------------------|
| 1995 | 6239                     |
| 1996 | 6614                     |
| 1997 | 7905                     |
| 1998 | 8293                     |
| 1999 | 9222                     |

Cifras promedios anuales en millones de pesos.

Fuente: anuario Clarín en base a datos de la Secretaría de Programación Económica y Regional.

Pero la misma sigue siendo muy baja si la insertamos como porcentaje del PBI. En 1997 representaba el 2,7% del PBI, en ese año para los países de la OECD la recaudación de ese impuesto es el 10,3%, dentro de los países latinoamericanos, en Brasil representa el 4,2%, en Chile el 4,1%, en México el 4,8% y en Panamá 5,1%. Además cabe destacar que en 1995 de 240.000 empresas inscriptas, se presentaron sólo 81.000, y menos de 28.000 llegaron tuvieron posición de contribuyentes efectivos, es decir, pagaron. En ese mismo año 2,4 millones de personas (5% de la PEA) estaban inscriptas como potenciales contribuyentes, tan sólo 817.000 presentaron la Declaración Jurada y de estos últimos 619.000 llegaron a una determinación positiva del impuesto.

Es evidente, que el impuesto a las ganancias es una de las claves para explicar los problemas fiscales de Argentina. Sin embargo la política económica no se plantea modificar el diseño del sistema, sino que reduce el problema a la detección de conductas evasoras aumentando el rigor de las sanciones en caso de fraude fiscal. Obviamente la evasión es un problema que debe ser eliminado o acotado a una mínima expresión; pero por mirar el árbol no se debe perder de vista el bosque que representa la elusión de este impuesto.

### Los ingresos exentos

Es necesario analizar detalladamente las exenciones impositivas dentro de la normativa del impuesto a las ganancias, las llamadas *rentas exentas*, o sea los ingresos que no son alcanzados por el impuesto.

Las principales exenciones están conformadas por las rentas financieras originadas en el sistema institucional de bancos, los títulos de la deuda pública y los dividendos distribuidos por las sociedades de capital. Estas rentas exentas generan un doble efecto:

- a) De reducción en la base tributaria.
- b) Conducen a una inequidad fiscal con respecto a otras rentas.

Si bien estas exenciones son legalmente sustentables, no lo son en cuanto a su legitimidad que es ampliamente cuestionable.

Por último, en este breve análisis de este impuesto cabe destacar que las deducciones permitidas para llegar a la ganancia neta sujeta a impuesto se aplica sobre los ingresos netos, generando la disminución de la progresividad y la disparidad de la carga tributaria entre los distintos perceptores de ingresos.

Por otra parte, es necesario analizar si los ingresos provenientes del trabajo constituyen "ganancias", y si lo son, cuál es el criterio de aplicación del impuesto y de qué manera opera junto con los aportes a la seguridad social.

Toda discusión acerca de las políticas sociales se debería inscribir en el marco de la sociedad que se desea construir, las alternativas: individualismo y caridad o solidaridad y redistribución.

### La riqueza que no está

Un informe de Economía revela que los residentes en el país tienen invertidos fuera del territorio US\$ 95.771 millones, según los datos oficiales del Ministerio de Economía. La cifra equivale a más de tres años de exportaciones, tres veces y media las reservas del Banco Central y casi siete veces el total de pesos que circula en el país.

Se trata del dinero "fugado" en las épocas de alta inflación o de experimentos impositivos rechazados por los contribuyentes como el "ahorro forzoso". En el Palacio

de Hacienda también creen que puede ser, en parte, producto de operaciones de sobrefacturación de importaciones o subfacturación de importaciones en épocas del control de tipo de cambio.

El hecho es que el dinero está más allá de las fronteras, y que si volviera y se aplicara a inversiones productivas, generaría el crecimiento tan ansiado y probablemente una recuperación del empleo.

El "blindaje" financiero del que habla Economía y que le sería suficiente para enfrentar cualquier crisis descomunal es de US\$ 16.700 millones. Fuentes del Palacio de Hacienda dijeron a La Nación que no está previsto ningún tipo de blanqueo impositivo para permitir que los capitales retornen y no se les apliquen los impuestos que debieron pagar antes de salir de la Argentina.

En 1991, durante el primer gobierno de Carlos Menem, hubo un mecanismo de repatriación o blanqueo a bajo costo que permitió la vuelta de una parte del dinero fugado. Desde entonces, las tenencias de argentinos fuera del país continuaron aumentando, pero aparentemente no porque haya una nueva ola de fuga, sino porque las inversiones productivas más allá de las fronteras han dado frutos y aumentado su valor.

En realidad, en conjunto el sector privado argentino -tanto empresas como personas- aumentó más su endeudamiento con el extranjero que sus propiedades allí. Incluso existe la firme sospecha entre los economistas de que mucha deuda la contraen los residentes en la Argentina con dinero de ellos mismos en otros países. Por ejemplo, se crea una empresa off shore en un paraíso fiscal, los propietarios permanecen en el anonimato, y ese emprendimiento otorga un préstamo a una empresa o un particular que vive en la Argentina. Así los pagos por el capital y los intereses irán fuera del país y se deducirán como costo del cálculo del impuesto a las ganancias pagado aquí.

Fue por esta razón que el último ministro de Economía de Menem, Roque Fernández, inventó el impuesto al endeudamiento empresario. La lógica pareció ser que si no se pueden parar los autopréstamos como método para evadir tributos y sacar la plata del territorio, lo mejor es gravar el esquema con una gabela específica.

El problema de ese tributo es que también grava las operaciones de quienes hacen inversiones y obtienen préstamos sin recurrir a esta clase de argucias. A ellos les parece un castigo por una falta que no cometen. Incluso hay banqueros, como Horacio Liendo, del Mercobank, que dicen que la persistencia de este tributo está frenando la realización de inversiones que sacarían la economía de la recesión. "Todos los días nos encontramos con inversores que dicen que con ese impuesto y los aranceles a la importación de bienes de capital se frenan proyectos", dijo Liendo.

Y, en Economía, si bien dicen no trabajar en crear incentivos especiales para que los capitales vuelvan, cada vez que hablan de quitar el impuesto al endeudamiento empresario para remplazarlo por ganancias a los plazos fijos empresarios, arman una controversia de proporciones. En el Palacio de Hacienda tampoco están del todo seguros de que si un particular quiere traer de nuevo su capital al país pueda ampararse en el llamado "bloqueo fiscal". Pero Roberto Alemann (ver aparte) dice que sí.

## **Protección**

El "bloqueo" nació en 1991 como parte de la primera reforma tributaria que encaró Domingo Cavallo. Entonces, durante la gestión de Carlos Tacchi en Ingresos Públicos, se diseñó un mecanismo complementario al del blanqueo. La protección para el contribuyente consiste en que si se ha hecho una declaración y pago de los tributos a las ganancias y a los bienes personales absolutamente irreprochable, la DGI no puede investigar hacia atrás.

De este modo se evita que si alguien "sincera" sus ganancias e inversiones, la DGI le reclame todo lo no pagado en períodos que no hayan prescripto. Sumando multas y punitivos, las deudas con el fisco equivaldrían al capital repatriado, según los cálculos de los especialistas.

En Economía dicen, además, que muchas de las personas que tienen ahorros en el exterior ya los reinvirtieron aquí. Y ha sido comprando bonos del Gobierno, como aconseja ahora una publicidad oficial.

El caso es que esos residentes en la Argentina aparecen como acreedores extranjeros por la simple y sencilla razón de que adquirieron los títulos en Nueva York o en Londres, y por lo tanto no aparecen registrados en la Caja de Valores porteña. Por eso, en el equipo de José Luis Machinea dicen que no todo lo que se define como deuda externa es efectivamente externa.

Si los capitales fugados no vuelven, no es por temor a la DGI, sino porque persiste la desconfianza. Unos US\$ 50.000 millones podrían volver sin padecer confiscaciones impositivas, pero los contribuyentes son remisos. Con declarar correctamente los montos en ganancias y bienes personales operaría el bloqueo fiscal. Podrían movilizar la inversión productiva y crear empleo.

Los datos de la Posición de Inversión Internacional son reveladores del potencial y las debilidades de la economía argentina. Cotejando activos y pasivos externos resulta que los residentes argentinos poseían US\$ 139,8 mil millones a finales de 1998 y 149 mil millones un año después. El enriquecimiento colectivo de US\$ 9,2 mil millones fue, lamentablemente, más que compensado por los mayores pasivos externos, que subieron de US\$ 205 mil millones a 226 mil millones, en 21 mil millones.

En consecuencia, el endeudamiento neto del país, computando activos y pasivos de sus residentes frente al resto del mundo, aumentó de US\$ 65,1 mil millones a 77,9 mil millones en 12,8 mil millones, cifra extremadamente preocupante. En promedio, cada argentino debe unos 2500 dólares, netos de activos. Los principales activos externos pertenecen a empresas y personas, estimados en US\$ 95,7 mil millones a finales de 1999 frente a 88,8 mil millones un año antes.

Entre los activos externos de los privados predominan las inversiones en cartera (acciones y bonos de compañías y Estados del exterior) con US\$ 29,8 mil millones. Las inversiones en empresas corresponden a compañías argentinas que han invertido en el exterior, las que suelen exportar y financiar las ventas a sus clientes. Las inversiones inmobiliarias están localizadas, como se sabe, en Punta del Este, otros balnearios y algunas ciudades del exterior. Los activos sin devengamiento de rentas son un circunloquio para describir los billetes mayoritariamente de 100 dólares que circulan en el país, se resguardan en cajas fuertes o se esconden en los hogares.

La estimación de activos sin renta de 22,2 mil millones a finales de 1999 es algo más de la mitad de US\$ 40 mil millones, investigada por encargo de la Reserva Federal para 1992, tras las oleadas hiperinflacionarias y quince años de altísima inflación. Durante esa década y media la economía argentina se dolarizó virtualmente por decisión de sus habitantes. El peso y luego el austral se consideraron apenas útiles para pagos menores, deudas en moneda nacional y salarios e impuestos por prescripción legal.

En comparación con unos 14 mil millones de pesos que circulan en el país, los billetes de dólar los superan en un 50% estimado, que no es poca cosa. Las empresas y las personas que poseen esos activos externos registran, en cambio, pasivos externos por US\$ 108 mil millones de dólares a finales de 1999. Aquí se incluyen deudas con bancos y proveedores, organismos internacionales, gobiernos extranjeros e inversiones directas en títulos de deuda y acciones.

Las inversiones expanden la capacidad productiva y financian el giro de sus negocios a tasas de interés internacionales, singularmente más bajas que las que prevalecen en los mercados financieros locales. No resulta sencillo estimar cuántos activos externos del sector privado corresponden a empresas o personas. La diferencia es significativa. Las empresas suelen registrar sus activos externos en los balances y tributan los impuestos a las ganancias o a la renta mínima presunta. Los particulares, a juzgar por informaciones no oficiales, suelen escabullir esos impuestos, incluso el que grava los bienes personales.

Desde 1992 rige el principio de la renta mundial para el impuesto a las ganancias, de modo que las utilidades de los activos externos caen bajo esa tributación, así sean dividendos, otras utilidades empresariales, intereses de depósitos, bonos o títulos públicos y ganancias de capital. Este rubro registró considerables utilidades en los últimos años gracias a los aumentos de las cotizaciones bursátiles del exterior, por momentos casi extravagantes. Las utilidades e intereses en el país están desgravados, en tanto que los montos tributan el impuesto a los bienes personales.

La deseada repatriación de los activos externos de personas, no menos de US\$ 50 mil millones, es legalmente posible sin confiscaciones tributarias y con limitaciones de montos, gracias al llamado bloqueo impositivo, siempre que los contribuyentes paguen después todos los impuestos en regla. Los contribuyentes, remisos, prefieren mantener sus patrimonios externos al amparo del secreto bancario, antes que tributar en el país ganancias y bienes personales e ingresar en el circuito económico esos activos bajo la forma de inversiones de capital que movilicen la economía y den trabajo.

Atenta contra la repatriación la desconfianza subyacente en la solvencia de la Tesorería nacional por el elevado déficit y el endeudamiento creciente del sector público. Sólo la definitiva extirpación del déficit público, todavía lejana, puede aminorar esa desconfianza. En esas condiciones la Tesorería argentina apenas debería refinanciar los vencimientos de sus deudas. Ello ocurriría a tasas de interés en franca baja, sin preocupaciones por la solvencia, como pasó en España, Italia y Chile a medida que equilibraban sus cuentas públicas.

En la Argentina, el déficit del sector público no bajará este año de US\$ 8 mil millones, incluyendo la emisión de bonos para consolidar deudas flotantes, y las provincias y municipios. La deuda pública total de US\$ 145 mil millones a fines de 1999 superará entonces holgadamente los US\$ 150 mil millones a fines de este año, equivalente a más de la mitad del producto bruto interno. Con semejante endeudamiento, los argentinos con activos externos esperarán hasta que aclare.

### **Las Políticas de Empleo**

A partir del abandono paulatino del paradigma productivo fordista, después de la crisis del estado de bienestar keynesiano, las necesidades productivas del capitalismo generan escenarios completamente distintos de los anteriores<sup>18</sup>. Frente a este fenómeno algunos especialistas opinan que se está configurando un modelo que podría

---

<sup>18</sup>Altamira César: "Hacia una revolución en el trabajo para combatir el desempleo". Realidad Económica Nro. 134. Setiembre de 1995.

denominarse posfordista<sup>19</sup> y otros opinan que en realidad lo que tenemos ante nosotros es un nuevo "desorden mundial"<sup>20</sup>

La pregunta que se debe responder es ¿Cómo se combinan las necesidades de un alto porcentaje de trabajadores desocupados, con un número cada vez mayor de trabajadores precarizados y una minoría que goza de capacitación y estabilidad por pertenecer al esqueleto sostenedor del modelo productivo?

Como respuesta a este interrogante surge que es necesario ampliar y modificar el esqueleto productivo para poder contener a las categorías antes descriptas. Si bien la respuesta es sencilla, la aplicación de estrategias que cumplan con este objetivo no lo son. Siguiendo esta línea de pensamiento Gérard de Bernis<sup>21</sup> destaca que las políticas de empleo forman parte de las estrategias de desarrollo, que tienen en cuenta las "leyes de la economía", que no necesariamente son las leyes del "capital", pero son las de la "producción" y el "intercambio". Situar a estas políticas en un contexto de desarrollo económico implica considerar que las mismas son parte integrante de estos procesos. No existe creación de empleo genuino de "calidad" en un marco de subdesarrollo.

La calidad del empleo es un tema importante debido a que durante este último período creció la "precarización laboral"; esto significa que pueden crecer los puestos de trabajo pero en condiciones precarias, esto es, sin condiciones de continuidad y seguridad y con ingresos menores a los necesarios para mantener una canasta de consumos básicos para la sobrevivencia. Actualmente no existe una política de empleo definida en estos términos. Los programas existentes en distintos ámbitos son limitados y se encuadran más en la categoría de subsidio que en las de política de empleo.

La aplicación de estas políticas encuadradas dentro de un plan de desarrollo económico implica la existencia de incentivos a las inversiones principalmente en los sectores con más posibilidades de ser generadores de empleo. Un plan de desarrollo económico equilibrado y sustentable incluye el fortalecimiento de las pequeñas y medianas unidades de producción, las PYMES. En Argentina existen, numerosos instrumentos destinados a la promoción de las empresas de menor tamaño, pero se trata de un conjunto de medidas de escasa articulación y con poco financiamiento por lo que tienen un alcance muy reducido.

Esta desarticulación es consecuencia de ser medidas sancionadas como producto de proyectos parlamentarios o como parte de la propaganda política gubernamental pero que no cuentan con sustento operativo y presupuestario adecuado para alcanzar los objetivos que se proponen.

En 1997 fue creada la Secretaría para la Pequeña y Mediana Empresa pero funciona en el marco de una política económica contraria a las políticas específicas de desarrollo. Por otro lado una política de empleo cuenta con dos factores productivos, el capital- aportado por la empresa- y el trabajo- aportado por los trabajadores.

El momento actual nos enfrenta a una clase trabajadora desarticulada. La flexibilización laboral y la consecuente precarización del empleo junto al fenómeno de la desocupación masiva producen una gran debilidad relacional<sup>22</sup> que complica las posibilidades de acción colectiva. Los problemas de debilidad relacional exceden el plano económico y tampoco se solucionan con políticas sociales de carácter focalizado

<sup>19</sup>Ver Coriat, Benjamin y Lipietz, Alain.

<sup>20</sup>Holloway, John y Peláez, Eloina: "Aprendiendo a hacer reverencias posfordistas y determinismo tecnológico". Estudios sobre el estado y la reestructuración capitalista. Cuadernos del Sur. Editorial Tierra del Fuego, Bs. As., 1992.

<sup>21</sup>Universidad de Ciencias Sociales de Grenoble. Director del Institut des Sciences Mathématiques et Economiques Appliquées (ISMEA).

<sup>22</sup>Castels, Robert: "Los desafiados: precariedad del trabajo y vulnerabilidad relacional". Revista Tapia, pp.28-35.

y asistencialista. Esta debilidad socava el puente por el cual el individuo se integra socialmente y afecta su integridad personal, moral, psíquica y física.

Trabajando, una persona se incluye en una legalidad que lo constituye como sujeto, en un marco de lazos sociales establecidos. El trabajo garantiza el espacio donde se teje la trama social, desde donde el sujeto accede a una ubicación, cierta autoridad y la posibilidad de realizar sus aspiraciones. En un contexto de una práctica y cultura del trabajo, los desocupados ven ante sí una de las paradojas del capitalismo, socialización a partir de la relación salarial<sup>23</sup> e imposibilidad macrosocial de generar empleos; inducción a la posesión cada vez mayor de objetos que hagan la vida confortable e imposibilidad material de concretarla.

A la necesidad vital de reproducción se suma el desarraigo, el sentimiento de no ocupar ya el espacio que antes se tenía en la sociedad. El fenómeno se extiende a la familia y el entorno. Además ser trabajador aparece más como cualidad que como dato económico; se constituye así un imaginario alrededor de la figura del trabajador basado en la idea del trabajo como posibilidad de ascenso social. Por otra parte, la inestabilidad en el empleo genera inestabilidad en las condiciones de trabajo porque se tiene una inserción frágil que obliga a resignar derechos por temor al despido. Esto nos conduce a la caracterización del "trabajo alienado", como característica fundamental de la relación capital - trabajo.

También, como parte de la relación, se debe incluir la "invasión del trabajo a la vida cotidiana" producto de la ductilidad de las tecnologías y los procesos productivos que van posibilitando el desarrollo de la producción en horarios flexibles. Esto es típico de pequeños núcleos de trabajadores que logran una relación estable y cierto protagonismo productivo (obreros calificados trabajando en círculos de calidad), estos no superaron la alienación, en realidad internalizaron las pautas del capitalismo (eficiencia, competitividad individual), necesarias para el mantenimiento de niveles de acumulación aceptables. Estas pautas de alienación son más sutiles. Y trasladan la responsabilidad del proceso de desarrollo desde el capital al trabajo.

Por otro lado, el desempleado se ve sometido a la alienación de la exclusión. El interrogante es cómo desde el sector trabajo se puede contribuir a la construcción de una política de empleo, a partir de la participación genuina de los sectores del trabajo en la misma.

Tradicionalmente, el seguro de desempleo y las políticas activas de empleo no formaron parte del Estado de Bienestar argentino. En 1991, con la Ley de Empleo, se creó el Fondo Nacional de Empleo, al que se le asignó el 1,5% de las contribuciones patronales que se destinaban a asignaciones familiares. Dicho fondo atiende al Seguro de desempleo y otros programas de empleo transitorio y de capacitación.

Los llamados programas de "fomento del empleo" consisten en la contratación de desocupados para obras catalogadas de "interés social". A cambio de esta tarea reciben un pago no remunerativo que no supera los \$200 mensuales y una duración de 6 meses. Al PARP (Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva) pertenecen el Proyecto Joven y un número difícil de precisar, de otros, que se desarrollan en el conurbano bonaerense:

- ◆ El Programa de Empleo Productivo (PEP) que otorga ayuda económica a la empresa; el PEP/PYME, que subsidia la contratación de trabajadores desempleados inscriptos en la Red Nacional de Servicios de Empleo.
- ◆ El Programa APRENDER, que fomenta el contrato de aprendizaje vinculando al empleador con el joven desocupado y reintegrando el costo de la póliza que

<sup>23</sup> Aglietta, Michel y Orlean André: "La violencia de la moneda". Editorial Siglo XXI. México DF, 1990

contrate la empresa, contra los riesgos que pudiera sufrir el aprendiz en el lugar y en ocasión del aprendizaje.

- ◆ El Programa Nacional de Pasantías (PRONAPAS), que tiene por finalidad actualizar al pasante en una práctica y está dirigido a los mismos destinatarios que el PEP/PYME, pero que en este caso, asigna una beca.
- ◆ El Programa TRABAJAR, donde el supuesto "empleador" (debe ser una entidad comunitaria, empresa pública, ente autárquico u organismo público nacional, provincial o municipal) debe presentar un proyecto de trabajo para desarrollar infraestructura comunitaria, por el cual contrata personal por 3 a 6 meses, cuyo sueldo ("ayuda económica no remunerativa") lo paga el MT y SS. El mismo, también se hace cargo de un seguro de responsabilidad civil, quedando para el empleador únicamente, la cobertura médica.
- ◆ El Programa Solidaridad, de reciente creación (gobierno de la Alianza) y que está siendo probado en un área piloto.

Todos estos programas no incrementan por sí mismos la productividad ni actúan como inversión social, si no van acompañados de una política estatal de redistribución.

### Las Políticas Alimentarias

Las décadas del '40 al '60 se caracterizaron por el crecimiento de la economía, las que fueron acompañadas por la incorporación como trabajadores y ciudadanos, de grandes masas de la población. Por el contrario, en el escenario de los '80 y '90, predomina la exclusión laboral y social y crece la pobreza urbana, como lo manifestamos anteriormente. Es en ésta última década cuando, por primera vez, el Estado Argentino tuvo que implementar programas nacionales de ayuda alimentaria, para un sector de la población con necesidades básicas insatisfechas.

Recuperada la democracia en 1983, una de las primeras propuestas del gobierno alfonsinista, fue el *Programa Alimentario Nacional (PAN)*, cuyo objetivo era enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria de la población más vulnerable. Esta ayuda se implementaba a través de la entrega de una caja de alimentos, cuyo contenido equivalía al 30% de las calorías mensuales necesarias para un grupo familiar tipo. Para ello se contaba con un grupo de "agentes" del programa que seleccionaban a los destinatarios.

El plan fue votado por los congresales para ser llevado a cabo por el término de dos años, pero el mismo fue prorrogado varias veces hasta que en 1989, el nuevo gobierno lo suprimió y reemplazó por el *Bono Solidario*. Esta ayuda adquiere diferentes características, ya que el bono era canjeado por alimentos y prendas de vestir autorizados, hasta un monto específico. Para ingresar al programa las personas debía llenar una declaración jurada, en los organismos intermediarios para este fin. La duración del mismo fue aprobada por sólo seis meses, pero fue dejado en suspenso a raíz de los escándalos políticos relacionados con su distribución: los responsables del programa entregaron chequeras de manera discrecional a senadores, diputados y otros políticos partidarios.

Además de este problema, otras causas obligaron a la suspensión de ese programa:

- ⇒ La irracionalidad de reemplazar la distribución de bienes en especie por valores monetarios en periodos de alta inflación.
- ⇒ El cambio de prioridades implícito en la utilización del Bono para fines distintos de la nutrición.

- ⇒ La elevación de costos por la atomización de las compras familiares en el comercio minorista, situación que se agravó por la distorsión de precios que típicamente acompañan a períodos de fuerte aceleración inflacionaria.
- ⇒ Además, la cobertura del Bono Solidario se redujo notablemente con respecto a la alcanzada por el PAN<sup>24</sup>.

En 1990, la Provincia de Buenos Aires, a falta de un programa nacional de ayuda alimentaria, decidió instrumentar uno para la provincia. Surge el plan *PAIS Programa Alimentario Integral y Solidario*. Fue focalizado específicamente para la población con NBI y que no estuvieran cubiertos por ningún otro plan. La primera etapa tuvo como objetivo brindar asistencia alimentaria a la familia; en otra etapa, se buscaba el autoabastecimiento familiar y grupal y, la última, apuntaba a la realización de microemprendimientos productivos. La estrategia consistió en la promoción de comedores multifamiliares, con capacidad para 5 y 20 familias. También se desarrollaron comedores barriales, manejados por los propios vecinos y con un carácter más permanente.

“Las políticas sociales, tradicionalmente llamadas asistenciales, se definen por la población a la que van dirigidas más que por el tipo de necesidad que tienden a satisfacer”<sup>25</sup>. Estas no especifican los derechos y obligaciones de los posibles beneficiarios, a diferencia de las previsionales, por ej. Por lo tanto, los que reciben la ayuda, no lo hacen como un derecho que en algún momento pudieran reclamar, por lo cual esta estrategia de intervención social, moldea, de alguna manera, a los beneficiarios. Estos se transforman en personas dependientes, temerosas, agobiados por su propia pobreza y necesitados de ese Estado de bienestar.

Los administradores de estos programas pueden saber a ciencia cierta cuál es la población destinataria, a través de técnicas de focalización, aunque ese recorte no sea percibido como legítimo por la población potencialmente beneficiaria. Pero dicha población tampoco está de acuerdo en que esa ayuda sea administrada por los propios vecinos, por temor al “amiguismo”. Ellos mismos proponen a alguien de “afuera”, un observador externo, un consista, alguien responsable.

En 1993, se lanzó el denominado *Plan Social*, que en los hechos fue una mezcla de variadas iniciativas, no todas asistenciales y, en muchos casos, contradictorias entre sí.

1. La libre elección de las Obras Sociales por parte de los afiliados.
2. Un programa de nutrición para grupos vulnerables y otro para pasivos y la población anciana sin cobertura previsional.
3. Un paquete de “polos productivos” para generación de empleo.
4. Acciones de atención sanitaria y cobertura de vacunación para la población infantil y las madres.
5. Programas de inversión en infraestructura social.

Más adelante se creó la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación para que coordinase todos los programas dispersos en distintas dependencias. Así en el área de Alimentación y nutrición funcionaron en 1995 ocho programas. Dos de ellos dirigidos a la población materno-infantil; otros dos a la asistencia alimentaria a los menores (PROSONU y PRANI) y, otros dos hacia la población con NBI (POSOCO

<sup>24</sup> Lo Vuolo y Barbeito Op. Cit

<sup>25</sup> Tenti Emilio : “Estado y pobreza : estrategias típicas de intervención”. Centro Editor de América Latina, 1989.

y PROHUERTA). A estos habría que agregar dos dirigidos a asistir en materia de nutrición a la tercera edad (Probienestar y ASOMA).

En el área de la Provincia de Buenos Aires, dentro del llamado "Fondo de Reparación Histórica", al que le fue transferido el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, desde 1994 se ejecuta el Plan VIDA. Según él, miles de mujeres se encargan de distribuir comida, leche y cereales a las embarazadas y niños menores de 5 años. Se atiende a una población aproximada de 600.000 mujeres y niños a través de 17.900 "manzaneras" o trabajadores vecinales, responsables de la distribución por manzanas.

### **ENFOQUE METODOLOGICO**

La presente investigación se orienta en una metodología descriptiva-interpretativa, ya que pretende comprender desde el marco referencial del neoliberalismo y sus consecuencias en la sociedad, el cuadro de la situación de la población del primer cordón bonaerense, con relación a las políticas sociales y su implementación.

Con respecto al paradigma elegido, nos enfrentamos con diferentes modelos: el modelo positivista, se asocia a la metodología propia de las ciencias naturales, es decir, un modelo que basa su análisis en la contrastación de hipótesis y la obtención de datos cuantitativos con respecto al objeto de estudio. El otro modelo es el que produce datos cualitativos, a partir de la comprensión del accionar de los sujetos y otro puede ser el de la teoría social crítica, que utiliza el ejercicio de la racionalidad en la consideración de los fines de la investigación. También podríamos decir que existe el hermenéutico. Algunos autores plantean la necesidad de romper con las dicotomías (cuantitativo-cualitativo) para usar una combinación de modelos.

La investigación se desarrollará desde la Triangulación: análisis de datos cuantitativos (información estadística de datos económicos) y cualitativos, con un nivel de profundidad descriptivo-crítico (volumen del gasto y fuentes de financiación de las políticas sociales, por un lado y, entrevistas semi-estructuradas a profesionales que implementan esas políticas y a la población que las recibe, para analizar el impacto).

El universo geográfico comprende el primer cinturón del conurbano bonaerense y el universo temporal abarca desde el año 1995 al 2000. De ese primer cinturón se trabajará con tres municipios, realizando un estudio comparativo, buscando respuestas a las hipótesis y objetivos planificados para la investigación: los municipios seleccionados son: Avellaneda, La Matanza y San Martín.

Las políticas sociales que se analizan desde la financiación y su implementación comprenden al Plan Trabajar y al Plan Vida en esos tres municipios.

### **Descripción de los Municipios**

En el municipio de La Matanza viven en la actualidad aproximadamente 1.800.000 habitantes repartidos en un territorio de 334 kilómetros cuadrados. En tanto que en Avellaneda se distribuyen 344.991 habitantes en 55 kilómetros cuadrados y, en San Martín 406.809 habitantes en 56 kilómetros cuadrados.

El cálculo de recursos del municipio de La Matanza fue en 1999 de casi 178 millones de pesos de los cuáles 170 millones corresponden a la coparticipación provincial. Esta cifra representa el 2% de la misma, y abastece a un municipio que

representa el 33% de la población nacional, con una densidad de 5389 habitantes por kilómetro cuadrado.

Para el año 2000 se calculó un incremento de la recaudación del orden del 5%, elevando la recaudación a una cifra estimada en 187 millones de pesos; este incremento provendría de la moratoria tributaria sobre las tasas municipales que está llevando adelante el gobierno, en correspondencia con las moratorias nacional y provincial.

En el municipio de Avellaneda el cálculo de recursos fue de 100 millones de pesos aproximadamente, representando el 1% de la recaudación que se reparte en un territorio con una densidad de 6272 habitantes por kilómetro cuadrado.

En San Martín, con una superficie apenas un kilómetro cuadrado superior a la de Avellaneda, la densidad es de 7264 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo, a pesar de la mayor concentración de la población, los recursos con los que cuenta son inferiores, aproximadamente de 83 millones de pesos.

Los recursos coparticipados del municipio de San Martín representan al igual que lo que recibe Avellaneda, el 1% de la recaudación.

Si bien la moratoria impositiva es una medida que amplía la recaudación, tiene un carácter temporario. En definitiva ¿Cuánto tiempo se mantiene la "onda expansiva" de la misma, en un marco recesivo? Las últimas cifras a nivel nacional, después de experimentar una suba en el mes de junio, durante julio bajaron y fueron un 20% menores con respecto al mismo mes del año anterior.

¿Qué garantiza que ésa situación no se reitere a nivel municipal? Sobre todo si se tiene en cuenta el caso de La Matanza, que fue declarado recientemente en emergencia económica.

En el aspecto económico, la situación del conurbano bonaerense responde a las mismas problemáticas que el resto del país. Pero, además considerando que el mismo es el ámbito de radicación de las pequeñas y medianas empresas, por excelencia (PYMES), la situación se agrava. En la medida de no-existencia de reactivación económica, los pequeños y medianos productores no sólo tienen comprometida su capacidad contributiva, sino un nivel de ingreso que les permita el autoabastecimiento económico sin recurrir a los diferentes programas de ayuda social vigentes.

La participación del área de Bienestar Social en el presupuesto de gastos durante 1999 del municipio de La Matanza fue menor al 2%. Durante el año 2000 esta participación asciende a casi el 2,5%, aumentando de esta manera en un 28%.

Los gastos asignados a esta área aumentaron del período anterior al actual, 3,5 a 4,1 millones de pesos. El mayor incremento se observa en el rubro de subsidios a indigentes que pasa de 1 millón a 1,5 millones de pesos, representando un 50% de aumento.

Si bien es destacable el crecimiento de los recursos disponibles en estos aspectos, surgen estos interrogantes:

¿Son suficientes ante el aumento de la población necesitada de este tipo de ayuda?

El hecho positivo del aumento de recursos disponibles para programas sociales, pone en evidencia el hecho negativo del deterioro económico, que es la causa del problema ¿en qué medida la acción política se encamina hacia la solución de las causas?

Dentro de las políticas desarrolladas en el ámbito provincial, existen algunos programas dentro de las políticas de empleo que se dirigen hacia ese objetivo.

En cuanto a la situación presupuestaria provincial. En la provincia de Buenos Aires, los gastos corrientes durante 1999 ascendieron a 9.347 millones de pesos. Financiados a partir de recursos corrientes (recaudación impositiva) de 9.215 millones de pesos, surge de estas cifras un déficit de 132 millones de pesos. (Estas cifras no

incluyen el fondo de reparación histórica del conurbano bonaerense que representan 1 millón de dólares diarios, a partir de los cuáles se financian los planes provinciales de ayuda social, VIDA, etc.)

### Plan TRABAJAR

El denominado Plan Trabajar, incluye al "Programa Barrios Bonaerenses", destinado a la generación de empleos para familias sin trabajo; es el convenio de asistencia técnica y cooperación firmado entre el Proyecto ARG/97/037 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "optimización de los recursos del Estado y del gasto social de la Provincia de Buenos Aires" y el Instituto Provincial del Empleo (IPE) del Ministerio de la Producción y del Empleo.

El PNUD funciona como unidad de operación de proyectos en el ámbito de las Naciones Unidas y ha definido como las máximas prioridades, la "erradicación de la pobreza" y la "creación de empleo", precisamente, los dos máximos problemas que se presentan en un amplio sector de la población de los principales conglomerados urbanos de la Provincia de Buenos Aires.

Bajo estas consideraciones, es que ambas instituciones pusieron en marcha el "Programa Barrios Bonaerenses" a partir del mes de julio de 1997, con el propósito de asegurar un ingreso familiar y mejorar las condiciones de empleabilidad de los participantes. El barrio pasó a constituirse como la Unidad de Ejecución para desarrollar las diferentes acciones de los proyectos aprobados para su ejecución.

La decisión de celebrar el Convenio de Asistencia Técnica y Cooperación (ARG/97/037) se inscribe en un marco de crecimiento de las tasas de desempleo y subempleo a mediados de la década de 1990, lo que lleva a un mayor grado de intervención del Estado Provincial, en términos de políticas activas destinadas a la promoción de las exportaciones y a un mayor grado de desarrollo de la actividad de las Pymes, Cooperativas, Microemprendimientos, etc.

Con este objetivo de acción el IPE desarrolla un conjunto de ofertas de actividades productivas y de servicios, dirigidas específicamente, a los sectores de población desocupada y sub-ocupadas, lo que le permite identificar las necesidades de capacitación y reconversión laboral, para que los mencionados sectores puedan integrarse al trabajo.

La capacitación y la reconversión laboral, aparecen, en una primera etapa, como las estrategias más convenientes para resolver las dificultades que se presentaban. El problema de los perfiles laborales involucraba, necesariamente, a los empresarios y a los capacitadores laborales en una tarea común.

Al comenzar el trabajo ésta era la situación planteada. Los diferentes caminos que se fueron transitando hizo del "Programa en Barrios Bonaerenses", un caso único entre las políticas de empleo transitorio que se fueron desplegando. Al finalizar más de dos años de operación del programa es posible hacer una evaluación de la experiencia vivida, en términos de enfoques metodológicos y operativos, con el propósito de enriquecer, desde el punto de vista teórico y práctico, futuros programas.

Se han podido identificar las siguientes áreas de estudio e investigación:

#### 1. *Asistencia social vs. formación para el empleo.*

¿Se le enseña a pescar o se le entrega el pescado? Enseñarle a pescar significa mejorar las condiciones de empleabilidad, es decir, entregarle capacitación y reconversión laboral, a un sector social de una casi nula calificación laboral. Entregarle el pescado, es organizar y administrar programas de seguros de desempleo.

## 2. Masividad vs. focalización.

La característica fundamental del Programa es su masividad. La amplitud de la cobertura responde a la dimensión de la población en situación de vulnerabilidad social y laboral. Un Programa masivo, requiere de una condición fundamental: gestionarlo en forma descentralizada.

Los programas focalizados están dirigidos a los destinatarios específicos, es decir, los que están definidos en los objetivos y filosofía del programa.

La focalización correcta - no caer en exclusión - es uno de los aportes más interesantes del programa. Para asegurar un mayor ajuste de "foco" es necesario que participen directamente los habitantes del barrio; la ecuación podría ser a mayor participación de los habitantes del barrio, mayor focalización de los grupos sociales más necesitados. A menor participación de los habitantes del barrio, menor ajuste en la focalización, mayor error en la selección.

## 3. El Estado Municipal Tradicional vs el Estado Municipal Modernizado.

En general, el primero, se encuentra con serias dificultades para atender un solo volumen de demanda sin la "novedad" de la demanda de la gente. Esta situación se traduce en malos servicios para los vecinos y no racionalizar adecuadamente la ayuda del Gobierno Nacional y Provincial, por problemas novedosos como por ejemplo, la desocupación, la coparticipación, la reconversión laboral, la drogadicción, etc.

El Estado Municipal Moderno ha comprendido su nuevo rol y acude permanentemente a la ayuda de no sólo el Gobierno Nacional y Provincial, sino también a organismos internacionales y participa activamente a nivel internacional y regional, lo que le permite comprender mejor el proceso de globalización y su impacto en la economía nacional, regional, provincial e incluso municipal. Ej.: la Municipalidad de la Pcia. de Córdoba ocupó en los primeros años de la década del '90 la Presidencia de la Organización Mundial de Municipios.

4. Por último, identifican como componente principal a la capacitación para mejorar las condiciones de empleabilidad.
  - a) Los Proyectos y la Organización del Trabajo. Por las características de la oferta laboral, en estos programas de empleo transitorio, se concentran en pequeñas obras que buscan dar respuestas a necesidades del barrio (barrido de calles, arreglo de cordones, etc.).
  - b) La evaluación debe ser abordada desde distintas modalidades; no hay que olvidar que no se están evaluando estudiantes.
  - c) La coordinación Interinstitucional es de fundamental importancia para el ahorro de recursos, principalmente.

## Plan VIDA

El Programa Materno Infantil **VIDA** de la Provincia de Buenos Aires, se propone estimular la participación de la mujer a través de la organización comunitaria, con el objeto de crear una red solidaria para el cuidado de su salud, la de su familia y la de la comunidad.

Tiene varios objetivos:

- Disminuir las enfermedades y las muertes de los niños y las madres bonaerenses.
- Brindar apoyo nutricional a las embarazadas y niños de 0 a 5 años.

- Asegurar el control de la embarazada.
- Promover la lactancia materna.
- Controlar el crecimiento y desarrollo del niño de 0 a 5 años.
- Promover una adecuada atención del parto.
- Promover y reforzar la participación y organización comunitaria para el logro de los objetivos propuestos

Si bien no es la primera vez que se ponen en marcha programas como estos, lo particular de éste es que son las mujeres las encargadas de cumplir las metas partiendo de sus experiencias, tanto personales como barriales y, ayudadas por los Municipios con acciones de capacitación. El Programa, de carácter provincial, promueve compromisos formales que tendrán que asumir los Intendentes de los distintos Municipios del conurbano bonaerense. El mismo consiste en la definición de las propias metas y los plazos para su alcance.

El Programa VIDA comprende tres ejes de trabajo:

1. El EJE NUTRICIONAL, con la entrega de alimentos de alto valor nutritivo y energético.
2. El EJE SALUD, orientado al desarrollo de una red de atención materno-infantil que contemple la salud y el control de los niños y de las mujeres embarazadas de la región.
3. El EJE ORGANIZACIÓN COMUNITARIA Y PARTICIPACIÓN, que consolida acciones en la población beneficiaria a partir de prácticas de autogestión y de interrelación barrial.

El Programa se implementa con la convocatoria a mujeres representantes del barrio (generalmente líderes) que asumen el compromiso de llevar adelante una serie de actividades para cada uno de los ejes de trabajo. Por ej. : recepción de los alimentos en su domicilio, entrega a los beneficiarios, control de stock, rendición de las entregas, detección y seguimiento de las embarazadas y detección de niños de 0 a 5 años sin cobertura asistencial. Además tendrán la opción de participar de cursos de capacitación y evaluación de los roles desempeñados. Todas estas acciones son imposibles de cumplimentar si la comunidad en general, no colabora y los responsables de los municipios no ejercen una coordinación de dichas actividades.

### **TRABAJO DE CAMPO**

El análisis del trabajo de campo se va a desarrollar siguiendo tres ejes fundamentales:

- A. ACTORES
- B. ASIGNACION DE RECURSOS
- C. IDEOLOGIA

Entre los primeros se tomarán las entrevistas a los funcionarios y/o administrativos de las distintas áreas municipales; algunas entrevistas a las ejecutoras del Plan Vida y, por último a los beneficiarios. Con relación al segundo eje, se analizarán los cupos de ambos planes en los distintos municipios y, para finalizar, se elaborarán algunas conclusiones referidas al marco ideológico con el que se implementaron dichos planes.

## A. ACTORES

### Entrevistas a Funcionarios

En el primer año de la investigación, realizamos estas entrevistas, en circunstancias en que producto del cambio político, las autoridades estaban revisando marcos ideológicos, formas de acción, analizando presupuestos, realizando diagnósticos y operatividad de los planes. Es decir, que fueron alrededor de 6 meses de reorganización, en los cuales se encontraron sin datos estadísticos, con poco conocimiento de la realidad del partido, etc.

Por lo tanto, con respecto a las Entrevistas a funcionarios de los tres Partidos del Conurbano, ha sido difícil obtener resultados positivos. En un primer momento, campaña electoral de por medio (1999), fue complicado recabar alguna información certera; en el segundo momento, cumplido el acto electoral, hubo que esperar el cambio de funcionarios. En general, las acciones hacia los beneficiarios estaban relativamente suspendidas, sólo se resolvían emergencias sociales.

En las visitas a los Municipios, se observó en las áreas de Acción Social, escasa cantidad de personas que recurrían en busca de satisfacer sus necesidades básicas, cuando en realidad son espacios de mucho movimiento, no sólo de beneficiarios sino de profesionales, líderes comunitarios y políticos.

Las personas entrevistadas (empleados, intermediarios de los funcionarios) cuando se refieren al Plan Trabajar o al Plan VIDA, hablaban de "acciones", como si se tratara de prácticas espontáneas puramente asistencialistas, lo que podría estar evidenciando la precariedad de la planificación. Criticaban el asistencialismo, pero también reconocían la necesidad de responder a las urgencias de la población.

En la práctica concreta, el Plan VIDA y las ejecutoras de dicho Plan, las "manzanas" o "trabajadoras vecinales" se encontraban en tareas de reorganización del grupo, pero no habían abandonado totalmente sus actividades y, con respecto al Plan Trabajar, no se habían renovado los contratos, en su totalidad. Ambos Planes se fueron reestructurando frente al cambio de dirección política, aún dentro de un mismo partido.

Posteriormente, se pudieron concretar las entrevistas, las que arrojaron algunos datos. Los/las funcionarios/as a cargo del desarrollo de los planes, en general, son profesionales de ciencias sociales y al mismo tiempo ejercían cargos políticos, en representación de sus partidos.

Resultado de las últimas elecciones (1999) los Municipios seleccionados para la investigación, quedaron conformados partidariamente así: **La Matanza, por el Peronismo; San Martín y Avellaneda por representantes de la Alianza.**

Las Políticas Sociales en los tres municipios, dependían del Área de Acción Social y llevaban adelante los planes Trabajar y Vida, delineados por la Pcia. de Buenos Aires y ejecutados según la metodología seleccionada por cada municipio; es decir, que la administración de los planes era dirigida por aquellos.

En ninguno de los municipios pudimos registrar exactamente, el volumen del gasto, los recursos con que contaban para implementar los planes. Si nos informaron que los mismos tenían un grado de eficacia con relación a los objetivos, medianamente satisfactorio, por lo menos cubrían entre el 40 y el 60 % de las metas planteadas. Cuando se interroga acerca de esas metas, la respuesta es dar cobertura a la población que se halla bajo la línea de pobreza e indigencia.

En general, los responsables, destacan el tono ASISTENCIAL de las prestaciones desarrolladas, aportando su crítica al método pero su apoyo al mismo

frente a la urgencia. Hablan de la necesidad de descentralización de dicha actividad como método para hacerla más eficiente. Avalan esta descentralización a partir de la Ley de Reforma del Estado.

Aclaran que los planes como el Vida y Trabajar, en teoría son administrados desde esa dirección, pero en la práctica, son manejados por "funcionarios fuera de estructura" (¿punteros?). Esto plantean revertirlo desde la nueva administración.

La funcionaria de La Matanza, cuenta en forma anecdótica que envió en una oportunidad una nota solicitando la incorporación de una persona dentro del Plan Trabajar. La misma fue contestada en forma personal y telefónica por el "responsable" del Plan, aclarándole que esos "beneficios" se solicitaban ante su persona, y no por nota. A partir de ese momento cuando le resulta necesario que alguien que se presenta en esa dirección acceda a ese derecho, lo conversa con "algún conocido" que puede incorporar al listado, a "alguna persona". En este comentario se desliza el hecho de la incorporación arbitraria de los beneficiarios a los mismos.

La misma entrevistada, nos comenta los casos de los "comedores" que dependen de esa dirección, que fueron pensados para funcionar como "centros comunitarios" y que actualmente lo hacen en "casas particulares", con escasa probabilidad de ampliar su actividad comunitaria. Y esto demuestra que existe poca voluntad de eliminar el carácter clientelista de la política social.

Además, manifestó que llevó adelante una investigación simple y acotada acerca de las características de los demandantes, marcando que en un pequeño porcentaje los mismos apelaban a sus "derechos" como aval de sus demandas. En un sólo caso, una persona de sexo masculino habló de "un derecho derivado de una situación no provocada por sus propias acciones y de la responsabilidad solidaria del estado en estos casos". Destacó que las respuestas que apelaban a los derechos provenían en porcentaje importante de los hombres. Que gran parte de la población entrevistada se posiciona en la actitud de "necesidad" y "dependencia". Ante estos resultados el comentario deslizado es ¿A quién conviene mantener y fomentar una situación de dependencia?

Por último, los funcionarios manifestaron que ambos planes se ejecutan desde hace 8 años, que son continuación de planes de gobiernos anteriores y que serán complementados con nuevos programas, en la realidad actual. Los criterios que se utilizaron para la distribución, fueron los delineados en la programación, aunque en muchos casos, prevaleció la urgencia.

### **Manzaneras o trabajadoras vecinales**

El Plan Vida tiene organizada su implementación a través de la participación de mujeres, generalmente, líderes barriales o punteras políticas, que fueron convocadas por la anterior administración política, capacitadas y supervisadas.

Las trabajadoras vecinales (antiguamente manzaneras), como se dijo en este informe, son las encargadas de entregar los alimentos a los beneficiarios; pero no sólo eso. También se ocupan de indagar acerca de otras necesidades de la población barrial y en las reuniones periódicas con las supervisoras, las explicitan y plantean, además, los obstáculos que se presentan para llevar adelante el plan.

En general reclaman, materiales para desarrollar su tarea, tales como cuadernos, lapiceras, etc. y, al mismo tiempo, solicitan reemplazos de algunos alimentos que no son utilizados por las mujeres amas de casa. Se ocupan también de actualizar los censos.

Las tareas que llevan a cabo estas voluntarias son muchas por lo cual, en algún momento, solicitaron un "incentivo". En las reuniones periódicas traen sus críticas a la organización del plan, con relación a la falta de coordinación con otros servicios

municipales como la atención de la salud, la provisión de medicamentos, la documentación de los niños, el seguimiento de los comedores barriales, la entrega de terrenos y chapas para resolver el problema habitacional o la falta de "comadres" en ciertos barrios, lo que hace que las embarazadas se queden sin control.

También se quejan de la distribución de mercaderías porque no se cumplen los horarios pautados y tampoco el retiro de los tachos donde reciben la leche, los cuales tienen que acumularlos en sus casas y no tienen espacio físico.

La mayoría de estas mujeres tienen fuerte compromiso con su tarea, aún no siendo punteras políticas. Las menos, desde este lugar luchan por su espacio de poder. Es decir, a mayor cantidad de raciones a distribuir, mayor logro de acción política. En la actualidad se fue recortando el número de raciones: cada trabajadora vecinal se puede hacer cargo sólo de 80 raciones, con lo cual el espacio de poder se restringe, se fragmenta, se divide.

Ellas rescatan la tarea de la Sra. de Duhalde en lo que se refiere a organización y "control" del proceso de implementación y, también, al reconocimiento que brindaba a las mujeres. Estas se identifican como "las manzaneras" o en la actualidad, trabajadoras vecinales. No significa sólo un cambio de nombre sino que éste último pretende abarcar la real participación de las mujeres en la toma de decisiones. Proceso que llevará su tiempo de aprendizaje, ya que una cosa es abrir el espacio para participar y otra la "apropiación" del mismo.

### Entrevistas a beneficiarios

Se realizaron 35 entrevistas a beneficiarios residentes en los tres municipios; las respuestas son, en general, coincidentes, aunque en San Martín y Avellaneda, los beneficiarios, están viendo un cambio:

*"Ahora, empieza a haber un poco más de participación".*

*"Antes no nos tenían en cuenta"*

*"Nos daban, nos daban..."*

Un 30 % fueron mujeres y el resto, hombres. La mayoría de los entrevistados tenían entre 25 y 40 años y habían logrado un nivel educacional de primaria completa, en el 80 % de los casos. Todos los entrevistados eran cabeza de familia, con una carga de 3 y 4 miembros menores, cada uno. Es decir, que estaban encuadrados dentro de los requisitos del plan.

El 20 % de ellos había trabajado alguna vez, en relación de dependencia, en el sector de comercio y servicios, habiendo percibido ingresos propios hasta alrededor del año 1990. La situación familiar, hasta ese momento, permitía "vivir al día": comida básica, por lo menos dos veces al día; tener calzado; algunas vestimentas y pagar servicios. Después, todo se tornó en extremo difícil.

La forma de ingreso a los planes fue facilitada por: punteros barriales, Acción social del municipio, ONGs, Asamblea de desocupados, un vecino relacionado o cuando se producía algún censo barrial o municipal.

Los entrevistados reconocen los planes, saben en qué consisten y manifestaron, en general, que *"los pobres debemos estar informados para reclamar"*, aunque no siempre acuerdan con esta forma de obtener recursos; prefieren que *"se creen puestos de trabajo y no recibir limosna"*. Pocos son los que saben del deber del Estado para con sus habitantes o de cuáles son sus derechos como integrantes de la sociedad.

Rescatan como positivo del plan Trabajar, el hecho de obtener alguna capacitación y al mismo tiempo, el trabajar en grupo (cuadrilla, con un coordinador

elegido por ellos) les dio la posibilidad de relacionarse más con la gente del barrio para ser más solidarios (se prestaban dinero, rotaban tareas cuando éstas eran muy desiguales, se contaban sus problemas o se ayudaban a hacer arreglos en sus casas).

En cuanto a las deficiencias plantean, también con referencia a la capacitación, que no pueden elegirla y a veces, aquella no les sirve porque no responde a sus necesidades específicas o está en discordancia con la personalidad de cada uno. Ej. : formarlos para la venta, cuando a las personas ésta actividad no les interesa o tienen muy baja autoestima.

Otra crítica, se refiere a la discontinuidad, a la rotación. Por ej. : los planes Trabajar, deberían rotarse cada 6 meses; al no producirse esa rotación (la gestión menemista cronificó el plan), creó en la gente la seguridad de trabajo estable, llegando a realizar reclamos gremiales. Es decir, se recupera una cultura aprehendida: lectura crítica desde la cuestión del derecho. Actualmente, en San Martín, se están realizando encuestas sociosanitarias para generar una base de datos a fin de rotar de la forma menos traumática posible y respetando el perfil del beneficiario.

La queja también sobreviene por la falta de recursos (herramientas y materiales o máquinas para la producción) para microemprendimientos; es decir, los vecinos aprenden la metodología, se unen para producir determinado bien y luego, no cuentan con el apoyo de la municipalidad. Otra cuestión compleja es, si el microemprendimiento funciona, el problema se presenta en la colocación del producto, ya que no da el tiempo para el ciclo de producción, si la rotación es semestral.

En consideración al plan Vida, les resultó de gran ayuda para paliar la situación de pobreza y también, para relacionarse más con los vecinos y organizarse como mujeres; muchas de ellas ya comparten otros grupos, con otros objetivos (políticos, sociales, culturales, para la infancia, etc.). No acuerdan con algunas formas de distribución, por sentir las discriminatorias y tampoco con todos los productos que se entregan (solicitan más leche y huevos; no usan la avena y la maizena y piden más aceite en su lugar). En general, elevan sus quejas a las responsables, las manzaneras, y éstas las llevan a las reuniones de coordinación. Quizás, sería bueno brindarles algunos contenidos de educación alimentaria, para el mejor uso de los productos. Esto forma parte del plan, pero no siempre se implementa.

Los entrevistados opinaron que los programas deberían tener un carácter coyuntural, ser paliativos para un momento de emergencia, pero visualizaban la solución a través de la creación de nuevas fuentes de trabajo, sobre todo cuando la gente pertenece a la población económicamente activa; de lo contrario, se sostiene que termina siendo una limosna, una agresión, o la asignación de un rol de "vago". Además, muchos de ellos, señalaron actitudes discriminatorias, arbitrarias o desconocimiento concreto, por parte de los funcionarios, de las necesidades de los habitantes de los barrios. De esa manera, se brinda la ayuda, quizás, a aquellos que menos la necesitan.

## ***B. ASIGANCION DE RECURSOS***

En San Martín, opinaron que el Plan Trabajar es eficaz como empleo transitorio por cuanto brinda capacitación, mejorando las condiciones de empleabilidad y autoestima, si se lo enmarca en una política de articulación con otros planes municipales, provinciales, nacionales o con sectores empresariales.

En Avellaneda, se encontraron prácticamente con los planes desmantelados, mucha desorganización; fue necesario un largo tiempo de recomposición, incluso, frente al recorte de presupuesto, asignación de planes y raciones alimentarias.

Con respecto a la población atendida, características y pertenencia barrial se pueden desprender los siguientes datos:

**Cuadro 1: Planes Trabajar y Vida según Municipios, Beneficiarios Y Raciones.**

| Municipios | Presu<br>puesto<br>(millo<br>nes) | Total<br>Poblaci<br>ón | Planes            |                                    |      |                |               |
|------------|-----------------------------------|------------------------|-------------------|------------------------------------|------|----------------|---------------|
|            |                                   |                        | Trabajar          |                                    |      | Vida           |               |
|            |                                   |                        | Total<br>Benefic. | Beneficiario<br>por sexo(%)<br>M F |      | Nº<br>Raciones | Nº<br>Manzan. |
| La Matanza | 178                               | 1800000                | 6568              | 69,7                               | 30,3 | 95.789         | 1.339         |
| Avellaneda | 100                               | 345000                 | 3120              | 66,9                               | 33,1 | 21.259         | 277           |
| San Martín | 83                                | 406000                 | 3725              | 51,8                               | 48,2 | 21.800         | 333           |

Fuente: Cuadro elaborado por los autores con datos de fines de 1999.

Entre Avellaneda y San Martín aparece una marcada diferencia de presupuesto con relación a la población; aún así los planes Trabajar y Vida, se distribuyen proporcionalmente. Cabría preguntarse si el presupuesto es real o habría otra financiación para dichos planes.

Los Planes Trabajar se distribuyeron en los mismos barrios con NBI donde se llevaba a cabo el Plan Vida y los beneficiarios fueron jefes de hogar, tanto hombres como mujeres desocupados y que tenían tres o cuatro personas a cargo. Además, fueron seleccionados a través del registro de demandantes de empleo de los Servicios Municipales y en base al censo realizado por el Plan Vida.

Además, en La Matanza, convivieron dos metodologías diferentes: por Acción Social del municipio y por la Asamblea de desocupados que se reunían en el Barrio María Elena (Km 26.700). La asignación de todos los planes (nacionales, provinciales y municipales) se hacía por grado de participación en todas las actividades y funciones de los integrantes que definía la asamblea.

El promedio de edad de estos beneficiarios osciló en los 32 años y el nivel educativo de ésta población era, predominantemente, de escolaridad primaria completa.

Las actividades que realizaban, estaban dirigidas al bacheo de calles, construcción de veredas y desagües pluviales, parquización, desmalezado, albañilería y pintura.

El Plan Vida, tiene en cada municipio, barrios de mayor concentración de la distribución, con relación a las NBI. Ellos son: En Avellaneda, Villa Corina, Isla Maciel, Villa Tranquila, Arroyo, Nueva Ana. En La Matanza, Mi Esperanza, Don Juan, El Ceibo, La Juanita, San Enrique, Lasalle, San José, 22 de Enero, Oro verde, Parque Sarmiento, Los Pinos, Bid, Atalaya, Jorge Newbery, etc. En Gral. San Martín, Independencia, Necochea, Villa Hidalgo, Cárcova, El Libertador, Billinghamst, Las Ranas.

Hoy esta asignación de recursos no depende sólo de las instancias municipales sino que se incorporaron las organizaciones no gubernamentales de los diferentes barrios.

### C. IDEOLOGIA

Con respecto a este eje, ambos planes TRABAJAR y VIDA en sus discursos de principios, pretenden dar respuestas como satisfactores de necesidades básicas de

subsistencia, protección y valoración personal. Y, a través de ellos, el objetivo fue generar procesos de participación ciudadana y organización comunitaria. Pero para que esos procesos participativos se desplieguen, es preciso que los beneficiarios accedan a un espacio de participación "real" en la toma de decisiones.

En los planes que se analizan, si bien en un principio, se promovió la participación, por ej. : a través de las manzanas o trabajadoras vecinales y de la permanencia en el plan trabajar (como se explicó anteriormente), hoy, se visualizan algunos cambios en la dirección del poder.

Las manzanas o trabajadoras voluntarias podían distribuir en sus barrios un número de raciones que no tenían un límite prefijado; actualmente, por una orden del gobierno de la provincia, se permite la distribución de sólo 80 raciones por manzanas. No hay que olvidarse que muchas de ellas sostienen su militancia partidaria desde este lugar, lo cual de esta forma, limitaría su tarea.

Con relación al plan trabajar, en la anterior administración se "cronificó" el cupo, a pesar de la necesaria rotación semestral programada; esta situación dio a los beneficiarios cierta estabilidad o permanencia. Por ej. : en San Martín, en la actualidad, están intentando que la asignación del cambio obligado no sea discutida, lo que reduce el espacio participativo de los beneficiarios.

En la nueva gestión, se pretende, además, contribuir a un trabajo en red para que la tarea sea realmente más eficaz y que permita, no sólo construir una red formal, sino que las mujeres, en el plan Vida, logren armar su propia red informal, cotidiana y vincular, como se están intentando en otros municipios.

### Ultimos Acontecimientos

La segunda mitad de los años noventa ve surgir una nueva forma de protesta social, a través de los cortes de rutas y vías públicas. Estos se pusieron en marcha justamente frente al reclamo del Plan Trabajar. Ya no se trata de la lucha sindical por el salario ni el saqueo determinado por la imposibilidad de acceder a los alimentos por parte de los sectores de menores ingresos, sino del desempleo estructural en determinadas localidades del país.

Los cortes de ruta son la protesta de los sectores que están fuera de los sindicatos, por haber quedado desempleados. Ya no son producto de la reivindicación salarial de los ochenta, ni la desesperación por la subsistencia generada por la hiperinflación, sino de la crítica situación de quienes han perdido el trabajo, en localidades donde la tasa de desempleo, es dos o tres veces superior al promedio nacional y la contención familiar ha dejado de ser un paliativo importante para este drama social.

La interpretación predilecta entre sociólogos y analistas, es que éstas poblaciones son los perdedores netos de las reformas económicas y que, frustrados, se levantan en contra del neoliberalismo y la globalización. Aunque algunos de estos grupos, en efecto, reaccionan ante las pobres expectativas de vida que tienen por delante en el contexto de economías abiertas y de mercado, éste sería el prefacio de una explicación más compleja sobre la lógica de la protesta social.

El objetivo de los cortes de ruta, fue obtener los subsidios que se otorgaron a través del Plan Trabajar. Durante 1999, el corte de vías públicas también fue utilizado por estudiantes y transportistas como forma de protesta, pero en los primeros meses del año 2000, se restablecen como expresión básica de los sectores desempleados que reclaman por la recuperación de los mencionados planes de empleo.

Datos del INDEC revelan que el 10 por ciento más rico de la población aumentó su participación en el ingreso en un 0,9 por ciento bajo la actual administración económica. Tal ritmo de crecimiento de la concentración es 12,5 veces mayor que el promedio anual de la administración anterior. Esa brecha social y económica es aún peor que la hiperinflación de 1989. La política económica sigue concentrando riquezas en la cúpula a un ritmo vertiginoso y como resultado, la desigualdad de ingresos entre la base y la cúpula de la sociedad es hoy la mayor del último cuarto de siglo.

Para Rosendo Fraga, al promediar la última década el corte de ruta se ha transformado en la nueva forma de la protesta social. Se basa en los siguientes datos: en 1998 se cortaba una ruta por semana; en 1999 cada día y medio. Este año no pasa un día sin que haya un corte en algún lugar del país.

Una investigación de la socióloga Marina Farinetti señala que el paro de agosto de 1997 introdujo novedades en las formas de lucha prevalecientes desde 1983. "La huelga se combinó con múltiples focos de cortes de ruta y ollas populares, y el Ministerio del Interior consignó 278 detenidos, 77 cortes de ruta y 25 piquetes de huelga en todo el país. Hubo una diversidad de formas de expresión".

Los principales casos adquirieron la dimensión de verdaderas "puebladas" y contaron con la participación de múltiples sectores sociales y el apoyo de asociaciones intermedias de las comunidades locales, con la frecuente presencia de mujeres, jóvenes y docentes en las rutas.

Los reclamos persiguen soluciones puntuales a la falta de empleo a nivel local y, en términos generales, tienen un carácter puntual y "realista":

- Creación de puestos de trabajo
- Instalación de empresas
- Subsidios para desocupados
- Prórrogas del pago de impuestos
- Implementación de planes Trabajar.

En contraste con los estallidos, aparecen formas organizadas de acción y de pautas de comportamiento que apuntan a la cohesión y disciplinamiento del grupo. Se decide, generalmente, mediante asambleas y estas modalidades permitieron que algunas protestas devinieran en formas de organización nuevas, como la Coordinadora Provincial de Desocupados de Jujuy y la Asamblea de Desocupados de La Matanza.

Asimismo, los protagonistas incorporaron la presencia de los medios de comunicación como forma de potenciar las protestas: la televisión fue parte de la estrategia de la protesta y la presentación mediática de los manifestantes, potenciada por el efecto simbólico de cortar la circulación de personas y mercancías dentro del territorio nacional y provincial, concitó la atención de los gobiernos y de la población en general.

Los rostros cubiertos de los manifestantes evocaron a los ojos del mundo la sublevación zapatista mexicana, y, complicaron la imagen del gobierno argentino frente al mundo de los negocios internacionales. Esa misma red mediática fue, a su vez, un espacio de reconocimiento entre los distintos focos de protesta.

Por último, los manifestantes se arman con piedras, hondas y palos para enfrentar la represión de la policía y la gendarmería que en muchos casos fue feroz. El lenguaje de la protesta pone en primer lugar, la interpelación al Estado nacional: quienes cortaron las rutas se presentaron frente al Estado en actitud negociadora comprometiendo uno de los atributos básicos de su integridad: el territorio. Ni más ni menos: cortar las rutas es dividir al Estado. Así, los cortes de ruta escenificaron el

abandono por parte del Estado, sufrido por comunidades que sienten que tienen derecho a formar parte del mismo. Mostraron a la opinión pública las zonas relegadas por el Estado y la expresión "pueblo fantasma", o sea: una comunidad sin realidad, se volvió de uso corriente.

El reclamo de quienes cortan las rutas está fundado en un derecho fundamental: el derecho a existir. Esta existencia, que en términos económicos es lisa y llanamente subsistencia, pone como su condición, la pertenencia al Estado y a la Nación. No es una casualidad que el levantamiento de muchos cortes de ruta se celebre cantando el himno nacional.

Las implicancias de los cortes de ruta llegan más lejos que la amenaza a la integridad del territorio estatal. Los pobladores relegados del interior del país encontraron la manera de interceder en un ámbito del que están excluidos: el mercado, el tránsito libre de la mano de obra y las mercancías.

Los medios de comunicación, los gobiernos e incluso los mismos protagonistas mostraron dificultades para identificarse. "Este es un indicador de su pluralidad y novedad -explicó Farinetti-. Como siempre, la nominación del actor se transforma en un conflicto en sí, cada nombre lleva implícita una interpretación de la situación. No obstante, las protestas, generaron prácticas políticas autónomas y nuevas, ancladas localmente".

Muchas veces, el protagonismo de los piqueteros suele desbordar a los punteros políticos. No tienen formalmente dirigentes aunque casi siempre hay funciones asignadas dentro del grupo. El "brazalete" es el encargado de autorizar el ingreso tanto de víveres como la salida de vehículos y el "vocero" se encarga de los comunicados. En plena lucha, emergieron una serie de reglas de comportamiento que apuntan a la cohesión y al disciplinamiento. En muchos cortes no se permitía, por ejemplo, la circulación de bebidas alcohólicas y la información era canalizada por el vocero.

Las protestas devinieron en formas de organización popular nuevas y crearon, de hecho, las redes sociales que el progresismo siempre había prometido y nunca cumplió. Los cortes de ruta llevaron la política a territorios rezagados y colocaron el tema de la desocupación y las consecuencias sociales del modelo en el centro del debate.

Esta es una nueva forma de protesta laboral surgida bajo la administración económica del gobierno menemista, como consecuencia directa del desempleo y la exclusión social.

La de los "piqueteros" es una identidad conseguida en la acción y puede ser tan efímera como la duración de la acción misma. Pero un nombre se impone sobre otros posibles y refleja una determinada comprensión del mundo. Así, los "piqueteros" ya han quebrado una situación de serialidad, aquella que los posiciona como desocupados o marginales en la vida social. Y han pasado a la acción. Y, por ahora, no tienen una identificación política específica y no se valen de los canales tradicionales para efectuar sus reclamos; tienen un lenguaje moral que los ha legitimado, incluso, frente al estado nacional que cuestionan.

Sin embargo, tal característica política de los manifestantes favorece la focalización de la protesta y dificulta la articulación entre los distintos focos. Salvo la Marcha Federal, no se generó otra instancia de protesta coordinada de los diversos focos de resistencia provinciales.

Asimismo, el crecimiento de la desocupación tuvo un impacto indudable en la disminución de las protestas sindicales clásicas, profundizado por una constante amenaza de despido y el aumento de la competencia por los puestos de trabajo, introducido por la flexibilización laboral propiciado por las Reformas del Estado.

La transformación de las formas de protesta frente a la problemática laboral debe interpretarse en conexión con los cambios económicos, sociales y políticos acontecidos en Argentina desde 1983 y, especialmente, desde la década anterior. La baja institucionalización y la fragmentariedad de las nuevas formas, expresan la retirada del campo político y social de prácticas y significados en los que, el reclamo laboral se inscribió por mucho tiempo. Y esta realidad demanda la elaboración de nuevas estrategias.

### Primeras Conclusiones

En Argentina y, en general, en América Latina, la discusión en torno a las instituciones del Estado de Bienestar y el gasto público, tienen lugar en un contexto muy diferente al de los países desarrollados. La dinámica expansiva de las instituciones sociales y su contrapartida, el GPS, se interrumpió en los años ochenta, proceso que debe entenderse como una de las manifestaciones asumidas por el conflicto distributivo derivado de la crisis del endeudamiento externo. El ajuste del E. de B. operó a través de la restricción del presupuesto, cuyo resultado principal fue el deterioro en la calidad de las prestaciones sociales.

El sentido general de las reformas en marcha va en dirección de controlar la dinámica expansiva del GPS, siendo tres sus componentes principales: El primero consiste en redefinir los arreglos institucionales típicos del seguro social, particularmente aumentando las restricciones para el acceso y para la determinación de las escalas de beneficios y ampliando la cuota de responsabilidad individual en cuanto a enfrentar las contingencias sociales. El segundo, transfiriendo las políticas sociales universales a las provincias y a los municipios, en simultáneo con la absorción de los recursos tributarios coparticipables y el tercero, la reasignación de recursos para la implementación de intervenciones sociales focalizadas en grupos de mayor vulnerabilidad, expresados en una extensa nómina de programas, con impacto de dudosa efectividad, gestionados, en muchos casos, mediante unidades especiales de alto costo operativo y fuera de las normas habituales de control del Estado. Más allá de estas cuestiones, el principal rasgo distintivo de los esquemas focalizadores, es el carácter residual de los mismos frente a la dimensión de los problemas que pretenderían afrontar.

Lo cierto es que las reformas impuestas en las principales instituciones del seguro social (previsión, asignaciones familiares, obras sociales) han trasladado los problemas de atención a otros ámbitos de las políticas públicas. Por un lado, aumentando las demandas sobre las políticas universales, como se verifica en la sobrecarga experimentada por el hospital público, responsabilidad transferida a las provincias en un contexto fiscal restrictivo. Por el otro, en combinación con las reformas operadas en el mercado de trabajo, aumentando las demandas sobre los componentes asistenciales de las políticas sociales. En ambos casos, se han propuesto soluciones por vía de la implementación de programas focalizados en los sectores vulnerables.

Los cuestionamientos realizados a las propuestas de focalización de las políticas sociales en los sectores marginales consideran que esta visión: 1) reduce el objetivo de la política social al impacto redistributivo inmediato del gasto social; 2) no se ocupa de las causas sino de las consecuencias de la pobreza, ignorando las externalidades positivas de las políticas universales como educación y salud; 3) tiende a considerar a los grupos vulnerables como poblaciones estáticas, fácilmente predeterminadas, incluso en cuanto a su localización territorial, ignorando las dificultades que se presentan para

identificar a poblaciones-objetivo con un alto grado de movilidad y espacialmente difusas.

La estrategia focalizadora, acota su ámbito de intervención a las situaciones que el mercado no resuelve operando en sentido restringido, lo que reproduce los esquemas típicos de la beneficencia: segmentación de prestaciones pobres dedicadas a los pobres.

La prioridad de las intervenciones focalizadas se tradujo en una multiplicidad de programas especiales de dudosa efectividad, con disparidad entre la cobertura efectiva y la población demandante, intransferencia en los procedimientos decisionales, persistencia de prácticas clientelistas y ausencia de evaluación sistemática y pública de rendimientos. Al mismo tiempo, este tipo de intervenciones, se acompañan de reformas institucionales con creación de organismos especiales cuyos costos operativos han sido hasta aquí, profundamente evaluados.

A lo largo del trabajo de investigación resulta evidente que las políticas sociales en los programas nutricional y de empleo se implementan con diferente grado de eficacia en los municipios investigados, según los actores, aunque no se presentan datos estadísticos que den cuenta de ésta situación.

En cuanto a los recursos para el financiamiento, estén apoyados o no por organismos internacionales, se distribuyen con criterios acordes a la realidad social de cada municipio, sin una lógica económico social.

Es de destacar que esta investigación se vio atravesada, en el recorte histórico, por la transición de las últimas elecciones y los cambios producidos por ella, tema que no fue fácil sortear y que da cuenta, quizás, de la falta de algunos datos relevantes.

En algunas entrevistas se observó, que algunos beneficiarios, por ej. insertos en el plan trabajar, pertenecientes al grupo de desocupados y, aún percibiendo 160\$ de salario, se comunicaban a través de su propio celular; esto es un claro indicador de la necesidad de inclusión en la sociedad, "sentirse como el otro", a pesar de estar excluidos de la misma. Esta situación es muy similar a la observada en otro momento histórico, con relación a la tenencia de un TV en casa de una familia que vivía en una villa. Son rasgos culturales que cada época impone.

Por último, la orientación general de las reformas ha tendido a desintegrar a los ciudadanos en su doble papel de "contribuyentes" y de "beneficiarios" excluyendo a la política tributaria de la discusión en el efecto redistributivo de la política social.

## **BIBLIOGRAFIA**

- **Arrighi Giovanni:** "Los trabajadores del mundo a fines del Siglo XX". Realidad Económica N° 150. Agosto-setiembre 1997.
- **Barbeito, A y Lo Vuolo R.:** "Una nueva política social para una nueva política económica". Realidad Económica N° 156, mayo-junio 1998. "La modernización excluyente". UNICEF Losada, 1992. "La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al Estado Neoconservador". Miño y Dávila, CIEPP, 1987.
- **Bustelo E. e Isuani A.:** "Mucho, poquito o nada". Buenos Aires, UNICEF/CIEPP. Siglo XXI. 1990.
- **Bustelo E. y Minujin A.:** "La Política Social esquiva". Revista de Ciencias Sociales N° 6, UNQ. 1997.
- **Castel Robert:** "La metamorfosis de la cuestión social". Paidós, Estado y Sociedad. 1997.
- **CEPAL:** "Políticas sociales en tiempos de crisis" Vol. III, 1990.
- **Dieguez H. y Llach J.:** "El gasto público social". T. Di Tella Banco Mundial 88/005/1990.
- **Franco Rolando:** "Los paradigmas de la política social en América Latina". Revista de la CEPAL, N° 58. Abril 1996.
- **Glazer Natan:** "Los límites de la política social". Colección Economía y Sociología del Trabajo N° 53. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1992.
- **Grassi E., Hintze S. y Neufel M.R.:** "Políticas Sociales : crisis y ajuste estructural". Espacio Editorial, 1994.
- **Golbert L. y Luini S.:** "Políticas sociales ¿existen otras opciones?". CIEPP. Documento N° 6, Bs. As. 1993.
- **Gosta Esping Andersen:** "Los tres modelos del Estado de Bienestar". Alfonso el Magnanim, 1993.
- **Hintze Susan:** "Políticas Sociales : contribución al debate teórico metodológico". Colección CEA-CBC. U.B.A. 1996.
- **Isuani E., Lo Vuolo R. y Tenti Fanfani E.:** "El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis". Miño y Dávila. CIEPP. 1991.
- **Kelman Steven:** "La política pública en el Estado moderno". Grupo editor latinoamericano. 1992.
- **Lerner L y García Raggio:** "El discurso neoliberal en las políticas sociales : aportes para una discusión". Cuadernos Médicos Sociales de Rosario N° 58, 1991.
- **Mendicoa Gloria:** "La planificación de las políticas sociales". Espacio Editorial, 1997.
- **Minujin A. y Kessler G.:** "La nueva pobreza en la Argentina". Buenos Aires, Planeta. Temas de Hoy. 1995.
- **Offe Claus:** "Contradicciones en el Estado de Bienestar". Alianza Editorial, 1991.
- **Passalacqua E. y Villa:** "La política social de los municipios argentinos : un panorama global". Revista Ciencias Sociales N° 1, Universidad de Quilmes. 1998.
- **Picó Josep:** "Teorías sobre el Estado de Bienestar". Siglo XXI. España, 1987.
- **Przeworski A.:** "Capitalismo y socialdemocracia". Méjico. Alianza Universidad, 1990.

- **Sen Amartya**: "Sobre conceptos y medidas de pobreza". Revista de Comercio Exterior Vol. 42, 1992. "Nuevo examen de la desigualdad". Alianza Económica, Madrid, 1995.
- **Rosanvallon Pierre**: "La nueva cuestión social". Ed. Manantial, Bs. As, 1995.
- **Vilar C.**: "Estado y Políticas sociales después del ajuste". UNAM, Caracas. Nueva Sociedad, 1995.
- **UNESCO**: "Propuestas de políticas sociales integradas frente a los ajustes macroeconómicos de América Latina y El Caribe". 1990.