

Andrés Escudero

Universidad Católica de Santiago del Estero. Universidad del Salvador.

Universidad de Palermo. Argentina

escudero_andres@hotmail.com

LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA DEL CAMBIO DE CICLO

Resumen: *El cambio de ciclo político en la Argentina abre una serie de nuevos desafíos e interrogantes para la política social. En ese marco, el artículo propone una reflexión acerca del presente y el futuro del sistema de protección social construido a lo largo de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015). Asimismo, señala los principales nudos problemáticos de la política social a partir de un enfoque conceptual basado en las capacidades estatales, el par universalismo-particularismo y los ciclos económicos en perspectiva histórica. El trabajo combina el análisis político con el estudio de las políticas sociales y pretende inscribirse como un aporte más al debate contemporáneo acerca del rol del Estado.*

Palabras clave: *políticas sociales; clientelismo político; Argentina*

The social policy agenda in Argentina during the change of the political cycle

Abstract: *The recent change of the political cycle that took place in Argentina after the October 2015 presidential election implies a wide list of new challenges and uncertainties in the social policy agenda. In this context, the article proposes an analytical reflection about the present and the future of the social protection system implemented during the Nestor Kirchner (2003-2007) and Cristina Fernández (2007-2015) presidential terms. Likewise, it identifies the most important problems related to social policy based on a framework that includes concepts such as state capacities, the particularism-universalism dichotomy, and the Argentinian economic cycles from a historical perspective. This work combines the political analyses with the study of social policies, and pretends to be an input for the contemporary debate about the role of the State in Latin American societies.*

Keywords: *social policies, political patronage, Argentina*



Introducción

En este artículo nos proponemos realizar un aporte a la discusión acerca de la agenda futura de las políticas sociales. Lo hacemos desde la perspectiva del cambio de ciclo político en la Argentina y una impronta de balance en relación con los hitos, inflexiones y rupturas que caracterizaron el período anterior. Los interrogantes y desafíos señalados arraigan en tres grandes núcleos problemáticos que afectan el corazón del sistema de políticas sociales: la dicotomía particularismo-universalismo como criterio de asignación de recursos (cuestión asociada al clientelismo político); las capacidades estatales para planificar, gestionar y conducir políticamente el desarrollo nacional, y la relación entre los ciclos económicos argentinos y la sustentabilidad de los proyectos políticos. La lógica narrativa se estructura en función de observaciones y reflexiones entrelazadas que anidan en el interior del espacio que dibuja ese triángulo de cuestiones.

En los dos primeros apartados, describimos los rasgos principales de la cuestión social a partir del concepto de exclusión y la dinámica de la economía poscrisis, para luego ingresar en algunos de los principales nudos problemáticos que deberá atender la política social y económica: la situación de niños, niñas y adolescentes, los altos niveles de informalidad laboral, el desarrollo regional y el deterioro de la trama social en enclaves urbanos.

Con este diagnóstico, los tres apartados siguientes proponen un análisis enraizado en el triángulo descripto. En el primero de ellos, como expresión de la dicotomía universalismo-particularismo, abordamos un problema que ha sido trabajado desde diferentes tradiciones teóricas y metodológicas: el clientelismo político. También intentar definirlo conceptualmente a partir de la idea de institucionalización informal y analizar algunos de los argumentos más extendidos en la literatura. Además, esbozamos los principales elementos de la discusión entre universalismo y particularismo adoptando el caso de la Asignación Universal por Hijo.

En el segundo apartado trabajamos conceptualmente las cuestiones del desarrollo y la planificación desde la perspectiva de la pérdida y reconstrucción de capacidades estatales, un desafío al que se vieron enfrentados los regímenes nacional-populares latinoamericanos, y en particular en la Argentina, el ciclo de las presidencias kirchneristas (2003-2015).



Finalmente, ofrecemos una reflexión provisoria acerca de la sustentabilidad de la política social en el marco de los cambios de ciclos políticos y económicos desde una perspectiva histórica.

El último apartado funciona a modo de conclusión y se articula en base a un análisis del futuro del sistema de protección social. Allí proponemos una visión de los principales desafíos que la gestión del sistema de protección social enfrentará en el futuro inmediato: la consolidación del universalismo, la superación de los problemas asociados a la gestión y la expansión de la oferta de programas para los y las jóvenes.

La cuestión social en Argentina

Durante los años noventa, América Latina fue escenario de un proceso de ajuste económico y achicamiento del Estado que se impuso bajo el influjo ideológico del neoliberalismo (Pinto, 1996). En Argentina, la política de ajuste comenzó a perfilarse con la sanción de las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado¹, e incluyó en su primera etapa la privatización de empresas estatales, la liberalización del comercio y una reforma del sistema tributario (Gerchunoff y Torre, 1996). Con el ingreso al gabinete de Domingo Cavallo, el gobierno impulsó el llamado Plan de Convertibilidad, que implicaba la renuncia del Estado a la utilización de ciertas herramientas de política económica al establecer la paridad entre el peso y el dólar y prohibir la emisión sin respaldo de divisas en el BCRA.

La aplicación de este modelo implicó un enorme sufrimiento para los segmentos más vulnerables en un contexto de desempleo estructural, pobreza en aumento desde la segunda mitad de la década y alta exclusión. La segregación territorial, es decir, el confinamiento de personas a zonas marginales, se convirtió en la forma más habitual de exclusión social en la Argentina (Villarreal, 1996). Este proceso coincide con lo que Castel (2003:420) llamó “desafiliación”: no se trata ya de una exclusión *de* la sociedad sino *en* la sociedad, en tanto afecta individuos que a criterio del mercado han dejado de ser útiles para el proceso de producción.

El fantasma de la exclusión se ha extendido inclusive durante los años de la poscrisis. La Iglesia latinoamericana, influenciada por el entonces arzobispo Jorge Bergoglio,

¹ Luego de la asunción de Carlos Menem el Congreso de la Nación sancionó las leyes 23.696, de Reforma del Estado (17/8/1989), y 23.697, de Emergencia Económica (1/9/1989), que establecían la reducción de la intervención estatal a través de la privatización de las empresas y servicios públicos, la apertura, liberalización y desregulación de la economía y la supresión de subsidios y subvenciones a los regímenes de promoción industrial. Se implementó además un proceso de racionalización de los recursos de la Administración Pública en base a modificaciones en el reglamento de condiciones de trabajo; se creó el SINAPA, un nuevo escalafón para el personal de la Administración Pública; y se redujo la planta de recursos humanos por medio de jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios y disponibilidad.

también incluyó en su agenda este problema. El Documento de Aparecida², redactado a mediados de 2007 por la Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, puso de manifiesto en toda su dimensión el nuevo rostro de la cuestión social. Los obispos del continente afirmaban que “ya no se trata simplemente del fenómeno de la explotación y opresión” (CELAM, 2007:65), como ocurría en el capitalismo industrial de los siglos XIX y XX. Lo que hoy vemos es un fenómeno distinto: la exclusión, con la cual “queda afectada en su misma raíz la pertenencia a la sociedad en la que se vive, pues ya no se está abajo...sino que se está afuera” (CELAM, 2007:66).

La crisis del 2001/2002 significó para Argentina un colapso político, social y económico de una magnitud sin precedentes en la historia nacional. El cimbronazo que sufrió el sistema político estuvo enmarcado en un contexto de violencia social, protestas callejeras y demandas ciudadanas crecientes, derivadas en su mayoría de las graves carencias materiales a las que se vio sometida una amplia franja de la población.

Durante el 2002, Argentina tuvo los peores indicadores sociales de su historia. Según datos del INDEC, en el aglomerado urbano del GBA (Gran Buenos Aires), el 25,2% de la población se ubicó por debajo de la línea de indigencia mientras que 54,3% cayó en situación de pobreza. En los municipios que componen el Segundo Cordón del Conurbano Bonaerense³ la pobreza afectó a 74,4% de la población.

A partir de 2003 los indicadores sociales comenzaron a exhibir una mejoría creciente. La equidad en la distribución del ingreso progresó significativamente, aunque sigue bastante alejada de sus mejores registros históricos. Durante la primera parte de la década de 1970, la distancia entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población era de 7 a 1. Esto significa que por cada peso del ingreso nacional que se apoderaba el decil más postergado, la cúspide de la pirámide social se quedaba con siete. Esa relación llegó a ser de 44 a 1 durante la crisis de principio de siglo, y fue acortándose hasta llegar a 22 a 1 en 2012.

Según las mediciones privadas más confiables⁴, la tasa de pobreza urbana también cedió hasta ubicarse en 22% promedio en los últimos años (Salvia, 2013). El desempleo, que durante los peores registros de los 90 afectó a casi la cuarta parte de la población, mermó de manera significativa

² Documento conclusivo de la Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe (CELAM) celebrada en la ciudad de Aparecida, Brasil, el 13 y el 31 de mayo de 2007.

³ Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

⁴ La confiabilidad de los datos remite al conflicto político suscitado por la intervención de facto del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en 2006, que afectó negativamente la calidad técnica de los datos suministrados desde entonces por el organismo oficial.



⁵ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012): Boletín de Estadísticas Laborales (BEL).

⁶ Entre los restantes, de acuerdo al mismo informe, 31,9% tenía un empleo precario, 15,6% desempeñaba actividades de escasa remuneración, alta inestabilidad o eran beneficiarios de algún programa de empleo, y 9,4% se encontraba desocupado.

⁷ La estimación corresponde al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en base a los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁸ Esta política tuvo lugar en el marco de la Ley 26.117 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, de julio de 2006. Las cifras varían en relación con la cantidad de créditos entregados. El informe Delimitación de la Población Meta para el Programa Nacional del Microcrédito (2015), de la Comisión Nacional de Microcrédito, reconoce 110 mil entregados en el primer bienio de la comisión (2006-2008). La cifra actualizada disponible, que involucra la totalidad de los microcréditos entregados en el período que estudia el artículo, es de 535.000, según el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (UNESCO, 2015: 34).

hasta llegar a una tasa de 7,5% promedio en los últimos años. Lo mismo ocurrió con el subempleo y el trabajo precario no registrado (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2012:281)⁵. Sin embargo, los problemas asociados a la calidad y estabilidad del empleo se revelaron profundos y persistentes. Según un informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA, 2016), más de 10 millones de personas sufrían problemas de empleo a fines de 2015. Solo 43% de la población activa gozaba de un trabajo pleno en derechos laborales⁶, el riesgo de desempleo estructural seguía siendo “elevado” y persistía un “amplio sector micro-informal” con niveles escasos de productividad y retribuciones.

La mejora social registrada en el período 2003-2012 fue producto de la combinación de dos variables macro: el crecimiento de la economía y el gasto público social. Por un lado, a lo largo de esos años, el Producto Interno Bruto (PIB) creció a un ritmo promedio de 7,5% interanual. El movimiento económico hizo crecer la demanda de trabajo y generó nuevos empleos para cerca de 3,9 millones de personas⁷. Sumado al crecimiento, el gobierno nacional implementó una serie de políticas públicas para mejorar las condiciones de vida (García Delgado, 2013:8-10). La estrategia de inclusión previsional permitió que cerca de 2,4 millones de personas que carecían de los aportes necesarios a pesar de encontrarse en edad jubilatoria, accedieran a una cobertura (Gaitán, 2015:257-258). Sumado a ello, se otorgó un impulso significativo al mecanismo de microcréditos para el montaje de pequeñas unidades productivas (UNESCO, 2015; Ciancio, 2014; Hidalgo, 2015)⁸, y se fomentó la creación de empleo a través de cooperativas⁹.

A partir del 1 noviembre de 2009 comenzó a regir la Asignación Universal por Hijo (AUH)¹⁰. Hacia fines de 2015, los padres y madres de 3,6 millones de niños y niñas argentinos recibían \$837¹¹ por hijo (Kliksberg, B. y Novacovsky, 2015), cuyo cobro estaba (y está) supeditado a la presentación de una constancia de escolaridad y al seguimiento del calendario de vacunación y controles médicos. La AUH, gestionada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), configura uno de los programas de transferencias directas para protección social más grandes de América Latina.

Sin embargo, a lo largo de la última etapa del ciclo kirchnerista, tanto el crecimiento económico como el gasto público social –las dos variables que funcionaron como



condición de posibilidad para el mejoramiento del panorama social– enfrentaron desafíos de gran envergadura que arrojaron un manto de incertidumbre sobre la sustentabilidad del proceso de inclusión.

Por un lado, la economía Argentina no volvió a las “tasas chinas”¹² que caracterizaron el crecimiento económico durante el primer decenio de este siglo. La economía enfrentó tensiones que agudizaron los conflictos sociales. La emisión monetaria no fue acompañada por un incremento equivalente en la tasa de inversión del sector privado ni tampoco en el nivel de productividad. Sumado a ello, ciertos sectores económicos siguieron manteniendo estructuras de mercado oligopólicas que otorgan a los grandes actores empresariales un margen de maniobra muy amplio en la fijación de precios (Schorr, Manzanelli y Basualdo, 2012). Todas estas tensiones se reflejaron en los niveles inflacionarios y en las presiones sobre el tipo de cambio.

Así, algunos economistas consideraban que si bien era poco probable que la economía estuviera a las puertas de una crisis profunda como las que vivimos en el pasado, sí podríamos estar ante un nuevo patrón de crecimiento de 2% promedio para el futuro cercano¹³. Si así fuera, el mercado dejaría de estar en condiciones de generar la demanda de trabajo que permitió la rápida salida de la crisis durante el mandato de Néstor Kirchner (2003-2007). El nivel de empleo se mantuvo estable, pero surgieron tensiones para mantener los puestos de trabajo existentes y la creación de nuevos puestos pasó a ser la excepción y no la regla.

Los nudos problemáticos de la política social

Arroyo (2012) sostiene que Argentina aún arrastra problemas sociales de mayorías. Según el autor, en nuestro país hay 900 mil jóvenes de 16 a 24 años que no estudian ni trabajan (para una crítica del concepto de los “ni-ni” remito al último apartado). El 12% de la población padece condiciones de “pobreza estructural” (Arroyo, 2012:5). Si bien las cifras varían, más de un tercio del empleo sigue siendo informal entre la población activa (García Delgado, 2013:9; ODSA, 2016:2-3), y hay 4 millones de trabajadores que no pueden acceder al crédito bancario. El impacto de la pobreza es particularmente potente en la base de la pirámide etaria: más de 40% de los pobres son niños, y más de 20% son jóvenes

⁹ Consultar el informe Patria Cooperativa elaborado en marzo de 2015 por el Ministerio de Desarrollo Social, disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/patria-cooperativa/>.

¹⁰ El universo de beneficiarios de la AUH lo componen las personas desocupadas, que trabajan de manera no registrada o que, estando registrada, su salario está por debajo del mínimo, vital y móvil. El padre o la madre, al momento de escribir este artículo, percibía \$862 (más 20% luego de cumplir las condicionalidades) por hijo menor de 18 años. Los padres de niños con discapacidad perciben una asignación de \$1.500 sin límite de edad. Este beneficio fue establecido por el Decreto 1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional.

¹¹ Esta cifra representa 80% del total. El 20% se cobra a posteriori de la presentación de los comprobantes de las condicionalidades sanitaria y escolar. En el momento de inicio de la asignación, el monto ascendía a \$180. En 2010, subió a \$220; en 2011 a \$270; en 2012 a \$340; a mediados de 2013 pasó a \$460; en 2014 a \$644 y en junio de 2015 alcanzó los \$837. Si se ajusta la evolución por el índice IPC-9 Provincias, de la Central de Trabajadores Argentinos, el aumento real de la AUH ronda el 15%.

¹² Según el Estudio Económico de América Latina y el Caribe (bienio 2012-2013) de la Comisión Económica para América Latina, el crecimiento del PIB argentino fue el más alto de la región durante el período 2003-2008, un promedio de 8,5% interanual. Por su parte, el informe Perspectivas de la Economía Mundial, elaborado periódicamente por el Fondo



Monetario Internacional, da cuenta de que el conjunto de América Latina creció 4% durante 2003-2012, duplicando la tasa de crecimiento del período 1980-1989, ubicada en 2,0%, y superando ampliamente el 2,7% registrado en 1990-2002.

¹³ “Ámbito Financiero”: *El futuro después del ‘blue’*, 5 de abril de 2013.

¹⁴ Al respecto, consultar los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (www.indec.mecon.ar) y los del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (www.uca.edu.ar/observatorio).

¹⁵ Entendemos que el *crecimiento* es un concepto cuantitativo que se refiere a la variación del PIB real de una determinada nación. Si una sociedad produce en el año en curso un conjunto de bienes y servicios que valen más que los producidos el año anterior, entonces crece. El *desarrollo*, en cambio, es un concepto de orden cualitativo que se refiere a la diversificación de la matriz productiva, a la calidad de los bienes y servicios producidos, al fortalecimiento de los procesos productivos y a la mejora de los recursos humanos y técnicos involucrados, entre otras variables. En las últimas décadas, la palabra “desarrollo” fue matizada con distintos adjetivos para llevar su significado más allá de las fronteras de la economía. Así, el *desarrollo sustentable* incorpora la idea de que las mejoras cuantitativas y cualitativas en la producción de bienes y servicios debe ser compatible con el respeto al medioambiente y la dignidad humana. Algo similar ocurre con el concepto de *desarrollo humano*, del que nos ocupamos más adelante.

(Arroyo, 2012).

Desde esta perspectiva, la pobreza estructural consiste en una situación de vulnerabilidad heredada de generación en generación. Y si bien constituye un flagelo que azota todo el territorio nacional, en términos estadísticos es posible afirmar que se concentra en tres grandes núcleos: la región del NOA (Catamarca, Jujuy, Tucumán, Salta y Santiago del Estero), la región del NEA (Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones) y el Conurbano Bonaerense¹⁴.

Tener en cuenta estos datos es de vital importancia para encarar el ciclo de diseño, implementación y evaluación de políticas sociales. En primer lugar, la situación social en el Norte argentino está especialmente vinculada al desarrollo económico. Para sacar de la pobreza a una cantidad creciente de personas, de manera sustentable y sostenida, es necesario asumir que las políticas de protección social (como la AUH) representan un piso desde el cual lanzarnos hacia la conquista de objetivos más ambiciosos. El desarrollo no es una consecuencia natural del crecimiento sino que es el resultado de políticas públicas de mediano y largo plazo¹⁵.

En este sentido, creemos que el desarrollo demanda fomentar un creciente eslabonamiento de cadenas productivas que agreguen valor a las materias primas. También requiere ampliar los mercados –interno y externos– para ubicar esa producción, sustituir importaciones, ampliar la conectividad en el territorio y combinar un número creciente de grandes empresas (públicas, privadas o mixtas) con un denso entramado de pymes.

Este tipo de políticas necesitan sustentarse en un amplio consenso respecto de las reglas de juego vigentes, que involucre activamente a los tres grandes actores de las sociedades modernas, o apelando a la conceptualización de Esping Andersen (2000), a los tres grandes “proveedores de bienestar”: el Estado, el mercado y la sociedad civil. El Estado argentino debería funcionar como garante de las condiciones necesarias para la prosperidad. Sin embargo, es necesario tener presente que dicho consenso es difícil de concretar sin que una alianza de actores sociales consolide un ciclo de estabilidad política que oriente el desarrollo a partir de una visión del Estado muy distinta de aquella que funcionó como sostén ideológico del ajuste estructural que abordamos en el primer apartado.

Por otra parte, cuando analizamos el panorama social

del Conurbano Bonaerense se destacan variables más identificadas con la vida urbana, como la violencia social, el fácil acceso a las armas de fuego, el consumo problemático de drogas y alcohol, el hacinamiento y la segregación territorial (Auyero, 2008). A modo de ejemplo, la situación habitacional es particularmente grave en el cordón urbano que rodea la Capital Federal. Según Cravino, Duarte y del Río (2008), de cada 100 nuevos habitantes que llegan a la Provincia de Buenos Aires, 60 van directamente a vivir a villas o asentamientos precarios. La cantidad de personas que viven en estos enclaves urbanos precarios viene creciendo mucho más rápido que la población total. Entre 1981 y 2006 esa población creció en términos relativos 220% frente a 35% de incremento poblacional en el conurbano (Cravino, Duarte y del Río, 2008:13). La informalidad ha sido la principal vía de crecimiento poblacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Un exhaustivo relevamiento realizado en 2011 por Un Techo para mi País¹⁶ contabilizó en el Conurbano Bonaerense 864 villas y asentamientos en los cuales sobreviven 508 mil familias. Ese total se divide en 192 villas, 633 asentamientos y 39 indefinidos¹⁷. El último Censo reveló que la Provincia de Buenos Aires arrastra un déficit habitacional que afecta a más de 4,3 millones de bonaerenses: casi 30% de la población provincial. Los datos reseñados dan cuenta de que el déficit habitacional no solo se ha convertido en uno de los problemas sociales más acuciantes, sino que constituye un dato de carácter estructural del panorama social argentino.

El prejuicio clientelar en la política social

Siguiendo a Arroyo (2012), en Argentina se distinguen cuatro situaciones bien diferentes. En primer lugar, 12% de la población que vive en esa situación de *pobreza estructural* que definimos en apartados anteriores. Luego aparece un segundo sector que se caracteriza por su vulnerabilidad. Este *sector vulnerable* sobrevive a través de changas y tiene una relación informal y precaria con el mercado de trabajo. Sobre estos dos sectores encontramos una franja de *clase media*, cuya situación ha mejorado en los últimos 10 años y que puede planificar su desarrollo económico a raíz de una vinculación formal con el mercado de trabajo y una moderada capacidad de ahorro. Existe, por último, una *clase alta* con elevados

¹⁶ El trabajo Relevamiento de Villas y Asentamientos en el Gran Buenos Aires fue realizado por el Centro de Investigación Social (CIS) de la ONG Un Techo para mi País y publicado en octubre de 2011.

¹⁷ El partido que concentra la mayor cantidad de zonas precarias es La Matanza con 156. Le siguen los municipios de Quilmes, con 65; Moreno, con 49; Pilar, con 48 y Merlo, con 42.



ingresos y gran capacidad de consumo.

Lamentablemente, no disponemos aún de los datos necesarios para evaluar el impacto de los últimos picos inflacionarios de fines de 2015 y principios de 2016 sobre las capas medias y vulnerables. Sin embargo, luego de las primeras medidas económicas adoptadas por el nuevo gobierno¹⁸, la cuestión de la pobreza se tematizó en la agenda pública del primer trimestre del año ilustrada por datos provenientes de entidades privadas. Según cálculos difundidos por las autoridades de ODSA-UCA, en el período enero-marzo, de acuerdo al criterio de medición por ingresos, 1,4 millones de personas se convirtieron en pobres¹⁹. Sumado a ello, los datos aportados por el Instituto de Estudio de Consumo Masivo (INDECOM), también dan cuenta de un cambio en las decisiones familiares de compra: mermó el consumo de leche en sachet en el orden de 2-3% y se incrementó el consumo de harinas en detrimento de la compra de carne²⁰.

Retomando la estratificación simplificada que presentamos en el primer párrafo, una diferencia entre la pobreza estructural y el sector vulnerable es que ciertos grupos poblacionales ubicados en el primero de los estratos han construido un vínculo fluido con agentes estatales. En este sentido, la personalización del vínculo entre determinados funcionarios públicos y los beneficiarios de las políticas públicas nos llevan a plantearnos el clásico problema del clientelismo político. ¿Toda política social es clientelar?

El clientelismo político es una institución informal (O'Donnell, 2003). Es decir, a diferencia de las instituciones políticas que primero vienen a la mente de un ciudadano de a pie (v.g., el Congreso, el Poder Ejecutivo, la Corte Suprema o los partidos políticos), el clientelismo no está formalmente regulado, lo que no significa que no exista o que el análisis político deba ignorarlo. El clientelismo es, muy por el contrario, una práctica bien real para miles de personas que se vinculan con el sistema político de esta manera (Auyero, 1997; Amaral y Stokes, 2005)²¹.

O'Donnell (2003) define al clientelismo como una forma de vincularse con el Estado que se basa en reglas arbitrarias y particulares. Por ejemplo, si el Estado necesita realizar una obra pública puede hacer un llamado a licitación y otorgar la obra a la empresa que mejor cumpla con una serie de requisitos que son iguales para todos los aspirantes. O bien puede otorgar directamente la obra en base a criterios arbitrarios.

¹⁸ Me refiero principalmente al levantamiento de las regulaciones para la compra-venta libre de divisa, la depreciación del valor de la moneda local y la inflación registrada en los productos de la canasta básica resultante del traslado a precios de la devaluación. La otra medida sustantiva con efectos evidentes sobre el presupuesto de las familias fue el aumento en las tarifas de electricidad, gas, agua y transporte producto de la reducción del nivel de subsidios estatales a los servicios públicos.

¹⁹ "Clarín": "La pobreza aumentó y alcanza a 32% de los argentinos", Suplemento IEco, 1 de abril de 2016, recuperado en www.ieco.clarin.com; "La Nación": "Creció la pobreza en 2015 y estiman que se sumaron 1,4 millones de nuevos pobres en el primer trimestre", 1 de abril de 2016, recuperado en www.lanacion.com.ar. Al momento de escribir estas líneas, el informe de referencia no se encuentra disponible en el sitio web del ODSA.

²⁰ Las cifras sobre consumo de carne, harinas y leche son provisionarias y se encuentran disponibles en la página web del Instituto de Estudio de Consumo Masivo: www.indecom.org.

²¹ Se trata, asimismo, de una práctica que ha existido en sociedades diversas a lo largo de toda la historia política del mundo (Mastropaolo, 1997). El término remite a las *clientelas* de la antigua Roma

Lo mismo ocurre con la política social: un subsidio se puede otorgar en base a pautas objetivas y universales que definan qué personas lo necesitan, o bien puede ser otorgado según el criterio personal de quien controla el recurso. Cuando una asignación es arbitraria y particularista, y se realiza a cambio de un favor político, esta literatura afirma que allí existe clientelismo.

Los estudios sobre clientelismo se han vuelto muy populares en los últimos años. Auyero (2001; 2008) se ha dedicado a estudiar la forma de vida de los sectores más humildes a través de una metodología etnográfica. A fines de los 90, realizó un estudio sobre las relaciones clientelares en un conocido municipio del conurbano (Auyero, 2001)²². Allí encontró que el clientelismo político no consiste exclusivamente en dar, sino en dar de cierta manera. Los punteros son mediadores entre los ciudadanos necesitados y los recursos del Estado. Esos recursos tienden, en general, a la satisfacción de necesidades básicas, y dicha entrega se realiza de manera discrecional, directa y personalizada entre las personas del barrio, a las que luego se le pide una contraprestación política, sea el voto, la afiliación o la asistencia a una movilización.

Sin embargo, esa relación no es “fría” y distante. Por el contrario, el puntero se comporta como una especie de “médico de cabecera”. Se dedica a escuchar a las personas, les pregunta por su familia, los acompaña al hospital o al municipio para resolverles un problema. Tienen un lugar en el cual “atienden”, en determinado horario, y casi todo el barrio sabe que puede acudir allí cuando las circunstancias apremien. Sumado a esto, Auyero argumenta que la acción de *dar*, de alguna manera recrea simbólicamente las representaciones históricas de la liturgia peronista:

... los mediadores no intercambian explícitamente votos por favores. Por el contrario, se erigen como sinónimos de las cosas y de la gente. Para que ese “chantaje” funcione los beneficios deben ser otorgados con cierta representación adherida a ellos, con cierta *performance* que públicamente presente a la cosa dada o al favor otorgado no como chantaje sino como amor por el pueblo (...) o como “lo que Evita hubiese hecho” (Auyero, 2001:160-161)²³.

Otro autor que ha trabajado este tema en el contexto argentino es Zarazaga (2011, 2013)²⁴. A pesar de compartir el mismo objeto de estudio, la visión de Zarazaga guarda algunos matices con la de Auyero. Ambos autores sostienen la

y ha sido definido como una forma de vinculación propia de las sociedades tradicionales. Por ese motivo, algunos sociólogos especulaban con que la modernización de las sociedades traería consigo la desaparición del clientelismo (Gunes-Ayata, 1997). Muy a su pesar, la vigencia de las relaciones clientelares en pleno siglo XXI terminó por desmentir esa esperanza.

²² Mantenemos en reserva en nombre del municipio a fin de respetar la intención del autor, quien lo presenta en su estudio etnográfico con una designación de fantasía.

²³ Auyero (1997) llama a este fenómeno simbólico “*Evita como performance*”.

²⁴ Rodrigo Zarazaga es un sacerdote jesuita que desarrolló un amplio trabajo pastoral en zonas humildes del Municipio de San Miguel (Prov. de Buenos Aires). Se doctoró en Ciencia Política en la Universidad de Berkeley, California, con una tesis sobre las relaciones clientelares en el conurbano.



idea de que el clientelismo político consiste en un intercambio de favores económicos por insumos políticos. Pero Zarazaga sostiene que nadie es inocente en esa relación: ni el puntero ni el votante. No acepta que exista una “recreación de la figura de Evita” por parte del puntero. Describe el vínculo clientelar como una “relación pragmática”, motivo por el cual aplica la llamada “teoría de juegos” para dar cuenta de las interacciones sociales entre patrones, punteros y clientes en función de los incentivos que cada uno de ellos tiene para actuar.

Estas descripciones de las relaciones clientelares pueden llevar a pensar que todo tipo de asistencia que el Estado dirige hacia los sectores más postergados asume un formato clientelar. Sin embargo, como veremos, la propia experiencia argentina da cuenta de que las transferencias de recursos públicos también pueden efectuarse con niveles mínimos de arbitrariedad y a través de una lógica menos personalista y más ciudadana (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

De alguna manera, cualquier política social puede ubicarse dentro del continuo particularismo-universalismo. La asignación particularista pura es aquella que se realiza sin mediar ningún criterio objetivo. Los únicos requisitos para acceder al beneficio son encontrarse en un “estado de necesidad”, ampliamente definido, y mantener cierta cercanía con el funcionario que lo administra. Así, es el patrón político, o bien el puntero, quien decide qué persona accede al beneficio y qué persona no. Este mecanismo se presta para que la política social se convierta en un instrumento muy eficaz para la construcción de clientelas.

En cambio, el universalismo puro es aquella forma de otorgar el acceso a un determinado derecho en base a un criterio único, objetivo e inclusivo. Por ejemplo, los Derechos Humanos (DDHH) se adquieren por el solo hecho de nacer. El criterio que define el acceso al plexo normativo de DDHH es la propia condición humana del sujeto de derecho. Una política social universal, por ejemplo, es aquella en que el Estado garantiza el acceso a una suma fija de dinero mensual, con o sin contraprestación, por el solo hecho de ser menor de 18 años (en el caso de los niños, niñas y adolescentes) y mayor de 65 (en el caso de los adultos mayores), con el objeto de garantizar un piso mínimo de acceso a los bienes materiales imprescindibles para la supervivencia individual. Hay ejemplos en el mundo de sistemas de protección social de tipo universal, particularmente en los países nórdicos,

surgidas en el marco del Estado de bienestar, consolidado y extendido en los países europeos durante los años cincuenta y sesenta del siglo pasado (Esping-Andersen, 2000).

Con la Asignación Universal por Hijo, establecida por el Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09, la Argentina incorporó una política social de carácter semiuniversal. Es decir, si bien la AUH no es percibida por todos los niños y niñas menores de 18 años, sí hay determinados criterios objetivos establecidos en la norma que permiten a los ciudadanos tramitar el beneficio en ANSES con independencia de la mediación de un puntero político. Ciertamente, si bien la AUH no alcanza los estándares universales planteados en una serie de proyectos previos impulsados por actores legislativos, sociales, civiles y sindicales, sin dudas constituye un avance sustancial en dirección a generar un sistema de protección social para la niñez más parecido al de los Estados de bienestar socialdemócratas que al tipo de asistencia clientelar y focalizado que dominó la escena de la política social en Argentina en 1980 y 1990²⁵.

Desarrollo, planificación y capacidades estatales

El estudio de las capacidades estatales cobró relevancia en el contexto del ajuste estructural de los 90. El programa neoliberal implicó un achicamiento del Estado tanto en lo referido a sus recursos humanos como a sus espacios de intervención²⁶. De acuerdo a la clásica expresión de García Delgado (1998:18), el aparato estatal en crisis se vio “asediado por arriba y por abajo”, es decir, delegó soberanía bajo la presión de los localismos, por un lado, y de las nuevas entidades supranacionales, por otro. Este proceso impactó directamente en la capacidad estatal para orientar el desarrollo. El Estado renunció progresivamente a herramientas de política comercial, fiscal y cambiaria que lo ataron de pies y manos a la hora de tomar decisiones económicas. El caso argentino resultó emblemático. La Ley de Convertibilidad significó por parte del gobierno la renuncia a utilizar la política cambiaria como herramienta de política económica. Del mismo modo impactó en la política monetaria, porque cerró la posibilidad de emitir moneda como medida contracíclica durante un período de recesión. Al adoptar las recetas del Consenso de Washington, los gobiernos argentinos renunciaron parcialmente al ejercicio

²⁵ En el Congreso había desde mediados de los 90 proyectos para crear un sistema universal de protección de la niñez. Además, en la crisis de 2001/2002, organizaciones, agrupadas en el FRENAP (Frente Nacional contra la Pobreza) impulsaron políticas similares, incluso procurando la posibilidad de un referéndum vinculante. El diagnóstico que el principal problema de Argentina era el binomio pobreza-desocupación, y la salida de la crisis sería un shock redistributivo que orientara el gasto público hacia la protección de los desocupados, los niños y los adultos mayores. Así, propusieron un seguro de desempleo y formación de \$380 para jefes y jefas de hogar desocupados; una asignación universal de \$60 por cada hijo para los trabajadores desocupados, estables o precarizados, y una jubilación mínima universal para los hombres y mujeres a partir de los 65 y 60 años respectivamente. La propuesta fue sometida en diciembre de 2001 a una consulta popular informal con urnas en todo el país obteniendo el respaldo de cerca de 3 millones de votantes. Entonces, los criterios de cobertura para niños y niñas eran más amplios que los que rigen hoy para la AUH. Sin embargo, si se suman la AUH, las AAF y la desgravación de Ganancias, Argentina ha logrado la protección universal de la niñez por una vía menos universalista que la propuesta por el FRENAP.

²⁶ En el último cuarto del siglo XX, la fuente de argumentos contra la intervención estatal fue la ideología neoliberal. En los países centrales, la crisis del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) funcionó como la coyuntura histórica propicia para que el neoliberalismo



pasara del terreno intelectual al de la praxis política. Mucho antes de la crisis, autores como Friedrich Hayek (1944) y Milton Friedman (1966) atacaron las bases de la intervención estatal en la economía y del gasto público social. Hayek sostenía que la planificación económica terminaría en una dictadura por la supresión de la libertad. Friedman, por su parte, sostenía que la base de la libertad política era la libertad económica, por lo que proponía desarticular los sistemas de seguridad social (Pinto, 1996). En América Latina esta ideología terminó de plasmarse durante los 90, impulsada por el Consenso de Washington. A principios de la década, los países poderosos acordaron un decálogo para el progreso de los países emergentes, entre ellos: disciplina fiscal, reducción de impuestos, apertura de la economía, recorte del gasto público y achicamiento del aparato estatal.

²⁷ Por citar un ejemplo elocuente: Bolivia y Argentina han tenido procesos políticos que Alain Touraine clasificaría como nacional-populares, pero en Bolivia la aplicación de castigos físicos en el marco de la justicia comunitaria es una práctica aceptada, en Argentina estas situaciones, como ocurre con los casos de “linchamientos” de presuntos delincuentes, da lugar a repudios de una amplia alianza de actores sociales influenciados por visiones más bien europeas del Estado como garante de derechos individuales y colectivos. Así, proyectos con buena sintonía política entre sí, pueden tener ideas distintas del rol del Estado, por ejemplo, en materia de justicia. Otro caso que evidencia tensión en la clasificación binaria es el brasileño: un régimen ubicado en el universo nacional-popular

de la soberanía en materia económica, delegando esas decisiones en organismos supranacionales conducidos por las grandes potencias mundiales.

De esta manera, la planificación y el desarrollo están íntimamente relacionados con el problema de las capacidades estatales, el cual a su vez constituye un capítulo particular de las ideas que un determinado actor o movimiento político sostiene acerca del Estado en general. En América Latina, ciertos debates políticos parecen estructurarse en torno a la contradicción entre dos modelos de organización estatal: por un lado, el clásico Estado liberal-gendarme, y por otro, el Estado interventor-regulador. Mientras el primero sostiene que la misión del Estado es garantizar un conjunto mínimo de reglas de convivencia, dejando librado todo lo demás al equilibrio espontáneo de las fuerzas del mercado y la libre interacción de los actores sociales, el segundo defiende la necesidad de que el Estado intervenga en un amplio conjunto de manifestaciones de la vida económica a fin de corregir los efectos socialmente nocivos de la libertad de mercado.

Ahora bien, la estructuración binaria del debate acerca del Estado despierta interrogantes y contradicciones. En cierto sentido, esta imagen dicotómica alberga un componente reduccionista que oscurece la posibilidad de discutir con mayor profundidad los matices que asume el rol del Estado en la diversidad de las experiencias políticas latinoamericanas²⁷. No obstante ello, es indudable que desde la aparición del chavismo²⁸ en adelante, estas experiencias tendieron a ubicarse a uno u otro lado de una gran línea divisoria entre regímenes nacional-populares y regímenes liberal-republicanos. En el momento de escritura de estas líneas, el continente parece encontrarse a las puertas de un cambio de ciclo, o cuando menos, del inicio de un nuevo ciclo con mayor peso relativo de las versiones liberal-republicanas de la democracia²⁹.

Podría hipotetizarse que los regímenes nacional-populares han contribuido a incrementar las capacidades estatales a partir de acciones gubernamentales en las cuales la voluntad política asumió un protagonismo casi excluyente. Con esto queremos subrayar que los grupos políticos reformistas que llegaron al gobierno en los albores del siglo XXI se encontraron con estructuras estatales heredadas de la reforma neoliberal a las cuales debieron “empujar” hacia lógicas de acción pública distintas a las

hegemónicas en los 90³⁰, lo que condicionó la manera en que gestionaron las políticas públicas, y en particular, las políticas sociales. Los movimientos nacional-populares del siglo XX, como el peronismo, buscaron implementar su “proyecto de gobierno” (Matus, 2007) desde la cúspide de una estructura estatal que se encontraba en expansión desde la década de 1930 como respuesta a la Gran Depresión de la economía capitalista. Mientras tanto, sus equivalentes del siglo XXI, en nuestro caso el kirchnerismo, asumieron la tarea de gobernar la sociedad a través de un Estado que se había vuelto más eficiente en la realización de algunas tareas rediseñadas durante la llamada “reforma del Estado” (v.g., el ciclo de formulación presupuestaria o el sistema de carrera), aunque mucho más débil en su capacidad real de transformar factores estructurales, como el formato oligopólico de ciertos mercados, la distancia entre el decil más rico y el más pobre, los patrones de urbanización en villas y asentamientos, la capacidad de intervenir sobre la pobreza desde una mirada multidimensional y demás. Una hipótesis adicional a esta sería que la impronta política y ciertas estrategias de construcción de poder propias de los tres gobiernos kirchneristas fueron altamente disfuncionales a la necesidad de construir capacidades estatales permanentes. Entre los ejemplos más evidentes (aunque no los únicos), se puede mencionar el soslayo de los sistemas de carrera administrativa, el menoscabo de los organismos de control y el deterioro institucional del principal instituto de estadísticas oficiales.

Así, es posible que esta situación haya contribuido a que los nuevos gobiernos no solo experimentasen problemas para dar respuesta a las nuevas demandas (García Delgado, 2013:1), sino que incluso hayan enfrentado grandes retos y dificultades a la hora de mover las fronteras hacia el restablecimiento de los niveles de igualdad social que en el siglo anterior había logrado responder exitosamente a las viejas demandas. Los proyectos nacional-populares del siglo XXI iniciaron sus gobiernos en un contexto social e institucional signado por la crisis de gobernabilidad en que había ingresado el orden neoliberal. Pero no lo hicieron con una administración pública puesta a punto para la implementación de su proyecto de gobierno sino con una estructura administrativa atravesada por las huellas del neoliberalismo. De esta manera, siguiendo con el ejemplo argentino, como parte del proceso de legitimación discursiva

como las administraciones del PT, aplicó políticas económicas de corte ortodoxo por superar el estancamiento.

²⁸ El punto de inflexión es la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela porque significó la primera y más importante ruptura con el orden global vigente. Este proceso fue en la segunda mitad de los 90, cuando el ocaso de la hegemonía neoliberal en América Latina era aún menos claro que la lesividad de sus consecuencias sociales. Si bien no ahondaremos en este aspecto, una lectura más profunda y pormenorizada de la evolución política del continente en el último cuarto del siglo XX podría extender la dinámica que describe el párrafo de referencia hasta la etapa de transición de la democracia.

²⁹ Esta afirmación se sostiene en los siguientes episodios: la victoria de Cambiemos en Argentina, la victoria de la oposición venezolana al gobierno de Maduro, la derrota del referéndum de reelección de Evo Morales en Bolivia y la profundidad que alcanza la crisis brasileña con acusaciones de corrupción sobre el líder partidario del PT y el fantasma del *impeachment* acercándose a la presidenta Rousseff.

³⁰ Por ejemplo, en Argentina, la utilización de herramientas de política económica del gobierno de Cristina Fernández derivó en un conflicto con el titular del Banco Central, quien reivindicó su autonomía del Poder Ejecutivo, con el argumento de que la entidad bancaria revestía un carácter “independiente”. Así, la voluntad política del gobierno, que reivindica para sí una legitimidad de orden democrático, choca con la voluntad de la administración



pública (en este caso del BCRA), que reivindica para sí una legitimidad de orden técnico, la cual es también política, en tanto refiere a la distribución y control de resortes de poder.

³¹ Para un repaso completo de los avances legislativos en materia de ampliación y recuperación de derechos véase el trabajo de Claudia Bernazza (2013). “Diez años del proyecto nacional. Las leyes que cambiaron la(s) historia(s), 2003-2013”, recuperado en www.claudiabernazza.com.ar.

³² Para una discusión sobre el fin del *stop and go* sugiero el artículo de Gerchunoff (2007) “Requiem para el stop and go... ¿Requiem para el stop and go?”, presentado en la UNGS.

³³ Según el argumento del Levitsky (2005), el PJ constituye un caso de un partido de base obrera exitosamente adaptado a las exigencias del entorno gracias a su flexibilidad organizacional. En 1983 se inició una fase signada por el debilitamiento del poder relativo de los sindicatos, quienes perdieron la conducción del peronismo a manos de un conjunto de gobernadores e intendentes reformadores cuyo poder territorial había empezado a consolidarse con el retorno de la democracia y el acceso a los recursos estatales.

de la acción de gobierno, se fue construyendo un relato que no solo incorporaba la “ampliación de derechos” (matrimonio igualitario, servicios de comunicación audiovisual, igualdad de género en el nuevo Código Civil y Comercial, otros)³¹, sino también la “recuperación” de bienes públicos y derechos sociales y laborales perdidos (aerolínea de bandera, administración estatal de los fondos de jubilación y pensión, universalización de la cobertura previsional, negociaciones paritarias, otros).

Sustentabilidad y ciclos

Desde la década de 1930 hasta la primera década del siglo XXI³², la economía argentina se ha caracterizado por ciclos económicos ascendentes y descendentes que algunos economistas han bautizado como *stop and go*. A una fase expansiva, le seguía inevitablemente una fase de contracción y crisis. Según este mecanismo, cuando la industria se expandía y las exportaciones agropecuarias se frenaban o bien decrecían, Argentina entraba en un escenario propicio para una crisis de la balanza de pagos, puesto que la industria consumía por la vía de la importación de insumos las divisas que el campo había dejado de generar (Gerchunoff y Llach, 2002). A partir de los 70, la fase expansiva del ciclo se alargó con endeudamiento, generando también que el freno (el *stop*) se expresara con mucha mayor virulencia, como quedó en evidenciado en profunda crisis de 2001-2002.

La fortaleza del entramado de actores sindicales y la presencia del “partido militar” (Rouquie, 1982) son centrales para comprender los componentes políticos de los ciclos económicos. La carencia de divisas de la primera etapa solo podía ser resuelta por una devaluación, lo cual despertaba la resistencia de los sindicatos al significar una depreciación del poder adquisitivo del salario. Con la apertura económica y el ajuste estructural (iniciado en los 70 y profundizado en los 90) la puja distributiva se tornó más compleja. Aparecieron nuevos actores, como los acreedores externos y los organismos multilaterales de crédito, se debilitaron otros, como el Fuerzas Armadas en la posdictadura (Gerchunoff, 2007), y cambiaron algunos, como el Partido Justicialista, que se transformó de un partido de base sindical a uno de base clientelar (Levitsky, 2005)³³.

La particularidad del cambio de ciclo iniciado en la

Argentina a partir de la victoria electoral de Cambiemos es que esta vez no tuvo lugar en un contexto de crisis aguda. Si bien la economía, como vimos antes, venía mostrando luces amarillas (y rojas) desde mediados del ciclo kirchnerista (alta inflación, alto déficit fiscal, dificultad de acceso al crédito internacional, severa restricción externa, otras), la situación estaba lejos de un colapso inminente. En el mismo sentido, las primeras acciones del gobierno del presidente Macri carecen de la radicalidad de las adoptadas durante la reforma neoliberal. Por ejemplo, la razón de los despidos en el sector público es materia de discusión. Todavía es temprano para una sentencia definitiva, pero es muy posible que el impacto del ahorro en salarios resulte insignificante, y que los despidos respondan más a razones vinculadas a la política y la gestión que a cuestiones fiscales, como ocurrió en los 90. Si bien el precio del dólar se encareció luego de la eliminación de las restricciones a la compra de divisas, la magnitud de la devaluación se sitúa por debajo de casi todas las anteriores³⁴. Finalmente, el actual ministro de Hacienda ha manifestado que la resolución del conflicto con los “fondos buitres” permitirá obtener financiamiento externo, requisito indispensable para evitar “un ajuste brutal”³⁵. Estas señales podrían augurar un proceso de cambio de ciclo intenso aunque menos violento que en etapas anteriores.

Sin embargo, dentro de la actual alianza de gobierno conviven dos visiones enfrentadas respecto de la forma de encarar la política económica: una más gradualista y otra de shock. Según esta última, tanto la reducción del gasto público como la devaluación de la moneda estarían dándose a un ritmo demasiado lento, y por lo tanto no alcanzarían para generar el efecto esperado de reactivar la economía, frenar la inflación y generar confianza en los inversores. Así, todavía no podemos saber si estamos frente a un cambio gradual en la política económica que no responde a los viejos patrones de *stop and go* –signados por agudas crisis sociales, políticas y económicas– o bien frente a la fase moderada de un futuro proceso de ajuste radical.

En este marco, las políticas sociales ingresan en una zona de incertidumbre cuya trayectoria es difícil predecir. Durante la campaña electoral, el espacio político ganador hizo referencia en repetidas ocasiones a la universalización de la asistencia para niños y adultos mayores, lo cual implicaría no solo mantener el corazón de las políticas sociales de la

³⁴ Repasemos: 68,2% en 1958 (presidente Frondizi, ministro del Carril), 64,5% en 1962 (presidente Guido, ministro Federico Pinedo), 99,3% en 1975 (presidenta Martínez, ministro Celestino Rodrigo), 225,8% en 1981 (presidente de facto Viola, ministro Lorenzo Sigaut), 61,1% en 1989 (presidente Alfonsín, ministro Sorrouille) y 300% en 2002 (presidente Duhalde, ministro Remes Lenicov). Para profundizar el análisis de estas cifras remito a Bertuccio, E., Tellechea, J. y Wahren, P. (2015) “Crisis de divisas y devaluación en Argentina: una perspectiva histórica”, en revista *Comunidad y Desarrollo*, N23, pp. 8 a 11 (también se publicó como paper del Ministerio de Economía de la Nación).

³⁵ “La Nación”: “Según Prat-Gay, acordar con los holdouts era la única manera de evitar un ajuste”, 1 de marzo de 2016.



administración de Cristina Fernández (AUH con inclusión jubilatoria) sino extender aún más el rango de cobertura, lo cual, a primera vista, aparece difícil de conciliar con el concepto de Estado mínimo que sostienen los actores más liberales de la actual alianza de gobierno, pero que tampoco resulta improbable si finalmente se impone una visión más desarrollista-heterodoxa del proceso económico, e inclusive, una lectura del escenario político en clave electoral. En ese contexto, el debate estratégico sobre el futuro del sistema de protección social adquiere todavía más relevancia.

Una discusión estratégica: el futuro de la protección social

La discusión sobre el futuro de las políticas sociales debería partir de un presupuesto ineludible: a más 10 años de la salida de la crisis, Argentina ha logrado construir uno de los sistemas de protección social más extensos de la región, a pesar de lo cual el crecimiento económico y las políticas inclusivas de esta última década no han sido suficientes para terminar con la situación de vulnerabilidad en la que aún se encuentra una amplia gama de grupos sociales. Ese sistema entró en tensión a partir del cambio de ciclo político. Alejándonos tanto de las visiones apocalípticas que suponen un desmantelamiento completo e inexorable de ese sistema de protección social como de las visiones proyectadas por una retórica de campaña basada en “pobreza cero” y promesas de “ingresos universales”³⁶, este artículo se propuso aportar elementos teóricos y datos empíricos con el objetivo de enriquecer un debate cuyo resultado es definitorio para la democracia misma.

En este sentido, el primer desafío se revela doble: sostener (y si es posible consolidar) el impulso universalizante de la protección social, y combinar, al mismo tiempo, este enfoque con políticas dirigidas a resolver problemas puntuales³⁷. La mayor amenaza al primer imperativo es que la persistencia de la ideología del Estado mínimo finalmente genere un desbalance en la nueva alianza de gobierno en detrimento de estrategias menos ideologizadas y más pragmáticas. En el fondo, la política social universal es una herramienta privilegiada de construcción de ciudadanía tal como ésta es entendida por el paradigma de la calidad democrática (Escudero, 2007). Allí reside su plena entidad. En relación

³⁶ “La Nación” “Mauricio Macri prometió un programa ingreso universal a la vejez”, 13 de octubre de 2015.

³⁷ Para los detractores de las políticas universales dicho enfoque genera un gasto insostenible y que promueve una lógica regresiva: quienes tienen mucho y quienes tienen muy poco reciben por igual. Los detractores de la focalización, por el contrario, argumentan que las políticas dirigidas entrañan el riesgo del clientelismo. Esta sentencia presenta una versión simplificada de los argumentos clásicos en torno al universalismo. Una revisión más meditada demandaría otro espacio. De todos modos, sostengo que el núcleo duro del debate sigue siendo el presentado al inicio de esta nota. Al respecto, consultar el trabajo de Barbeito y Lo Vuolo, (2002): “La reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el ingreso ciudadano en la agenda argentina”, en Van der Veen, R., Groot, L. y Lo Vuolo, R. (editores): *La renta básica en la*

con lo segundo, es posible que universalismo-particularismo constituya una falsa dicotomía (CIPECC, 2011). Mientras que el universalismo es un principio de política pública, la focalización constituye un instrumento. A través de políticas dirigidas y específicas se puede alcanzar el objetivo de colocar a toda la población en un punto de partida. Vale decir: en un piso universal. Así, la AUH introdujo una herramienta que permite realizar transferencias directas de ingresos a un universo de niños y niñas hasta entonces excluidos de la protección estatal. Actualmente, casi todos los menores de 18 años de Argentina tienen algún tipo de cobertura especial, ya sea a través de las Asignaciones Familiares (AAFF) o de las deducciones imputables al Impuesto a las Ganancias para los trabajadores registrados, o bien a través de la AUH en el caso de las personas desocupadas, con trabajos informales o que ganen por debajo del salario mínimo, vital y móvil. Creemos que una tarea pendiente es unificar ambos sistemas de protección o, por lo menos, colocar las dos prestaciones –las AAFF y la AUH– en un pie de igualdad, dado que muchas veces ocurre que las AAFF que perciben los trabajadores registrados de bajos ingresos los colocan en una situación injusta y desventajosa.

El segundo desafío de la política social es generar una mejor estructura institucional destinada a sostener su implementación en el largo plazo, aplicando las políticas públicas de manera eficaz y eficiente. Los dos grandes problemas estructurales de la administración de la protección social pasan por la relativa debilidad de sus instituciones y por la fragmentación de las políticas implementadas (Repetto y Andrenacci, 2006). En este punto, la Argentina no escapa a las generales de la ley. Como ocurre, en mayor o menor medida, en casi todos los Estados del mundo, las distintas áreas sociales gestionan sus programas de manera fragmentaria, lo que impide abordar el Desarrollo Humano (DH)³⁸ en toda su dimensión. Al mismo tiempo, hay situaciones de vacíos y superposiciones de programas. Es decir, mientras algunas problemáticas son abordadas por más de un programa, otras carecen de la necesaria atención estatal y no figuran en la agenda de políticas sociales³⁹. De esta manera, retomando el problema planteado en el quinto apartado, será crucial la forma en que las élites gubernamentales interpreten en adelante la necesidad de construir nuevas capacidades estatales y la forma en que decidan (o no) hacerlo⁴⁰.

agenda: Objetivos y posibilidades de ingreso ciudadano. Miño y Dávila Editores, CIEPP (Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas), Buenos Aires.

³⁸ El Desarrollo Humano es un concepto basado en los trabajos del Premio Nobel de Economía (1933) Amartya Sen (2000) y en el enfoque del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Desde esta perspectiva, el concepto de “desarrollo” no está anclado exclusivamente en la medición del desempeño económico de una nación, sino en la conquista y expansión de una serie de capacidades básicas por parte de los seres humanos. En este sentido, el desarrollo se concibe como algo mucho más abarcativo que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de una determinada economía nacional. El DH se centra en la persona humana, a la cual concibe como un todo bio-psico-social, sus capacidades deben ser promovidas mediante las políticas públicas que implementa un gobierno. De esta manera, contiene una dimensión ética que los enfoques tradicionales del estudio del desarrollo habían eliminado.

³⁹ Un ejemplo de problemática soslayada en la agenda de las políticas sociales es la atención a las personas privadas de libertad, a los egresados penitenciarios y a sus familiares, para quienes la atención brindada en los tres niveles estatales es aún escasa y fragmentaria.

⁴⁰En principio, consideramos que las políticas de los ministerios de Trabajo y



Seguridad Social, Desarrollo Social, Educación y Salud deberían coordinarse desde una misma mesa, incluyendo las áreas pertinentes de las provincias y los municipios. Además, es necesario realizar esfuerzos para construir una burocracia más profesional que logre unificar la información, coordinar la prestación de servicios y garantizar la calidad en la atención.

⁴¹ Por ejemplo, las jóvenes profesionales que dejan voluntariamente su empleo para cuidar a sus hijos, o las madres adolescentes que abandonan el secundario por el mismo motivo, entrarían en la categoría de las “ni-ni” aun cuando sus realidades son claramente diferentes. En ambos casos, también es muy discutible la afirmación de que se trata de jóvenes que “no trabajan”, puesto que dicha sentencia reproduce la histórica falta de reconocimiento del trabajo doméstico. Lo mismo ocurre con los jóvenes que abandonan la escuela secundaria para trabajar o que trabajan informalmente unas pocas horas. En este caso, ambas realidades quedarían excluidas del concepto “ni-ni”, puesto que efectivamente trabajan, a pesar de que su situación laboral amerita una intervención del Estado que haga cesar la vulneración de derechos en la que se encuentran inmersos.

⁴² El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) está destinado a jóvenes y adultos que no hayan terminado sus estudios primarios y/o secundarios. El objetivo del plan es promover la terminalidad de la escuela primera y secundaria a través de estrategias que facilitan la cursada y el acceso al material de estudio. Se

Finalmente, el tercer gran desafío consiste en abordar de manera activa la situación de los jóvenes. Si bien en la Argentina hay cerca de 900 mil jóvenes menores de 25 años que no estudian ni trabajan, estudios recientes sugieren de manera convincente la necesidad de modificar este punto de vista y poner seriamente en entredicho la categoría conceptual de los supuestos “ni-ni” (Feijoo, 2015; Comari, 2015). Bajo ese rótulo se ubican situaciones muy diversas, se invisibiliza el trabajo doméstico y se excluyen otras situaciones que también requieren asistencia del Estado⁴¹, sumado a lo cual la condiciones de “ni estudiar ni trabajar”, antes que a estereotipos y estigmas socialmente extendidos, haría referencia, en buena medida, a lo que podría llamarse “crisis del cuidado”. Incluso la utilidad teórica de la categoría resulta muy cuestionable en tanto el *momento* ni-ni rara vez constituye una situación que se extiende en el tiempo indefinidamente (Comari, 2015). Las trayectorias de vida de los jóvenes del siglo XXI están sembradas de cambios, rupturas, discontinuidades e inestabilidades que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar un dato censal. El riesgo es confundir una foto con la película completa.

La inclusión educativa ha sido concebida como una estrategia fundamental para mejorar la vinculación de los jóvenes con el mundo laboral. Los programas de terminalidad de la escuela secundaria, como el FinEs⁴², constituyen una oferta que no sólo pueden aprovechar los adultos, sino también los jóvenes de esta franja etaria. En el mismo sentido se orientó el programa PROGRESAR, que estableció un beneficio monetario para los jóvenes de 18 a 24 años que no trabajan, que lo hacen informalmente o que estando registrados cobran un salario menor al mínimo, vital y móvil, a cambio de que el beneficiario inicie o finalice estudios en cualquiera de los niveles educativos. Este tipo de programas han contribuido a garantizar el derecho a la educación, pero su influencia sobre la inserción laboral posterior es discutible.

La relación entre empleo joven y educación formal está atravesada por enormes complejidades (Marchionni, Bet y Pacheco, 2007). Un estudio realizado con datos de la Encuesta de Educación y Empleo de los Jóvenes (CEDLAS-UNLP) sugiere que las interrupciones en la trayectoria educativa e incluso las modalidades (bachiller, polimodal o técnico) influyen sobre la inserción laboral (Marchionni, Bet y Pacheco, 2007:25). No obstante, muchos otros factores,

como la edad, el género, las características familiares y las responsabilidades de cuidado, se conjugan para generar situaciones laborales cambiantes y diversas. En suma, si bien parece difícil que un joven sin experiencia laboral continúe su formación técnica encuentre trabajo en una industria que requiera conocimientos muy específicos, otros sectores como el comercio, la construcción, el textil, el turismo y la alimentación, pueden ofrecer buenas oportunidades. En este aspecto, consideramos necesario establecer incentivos fiscales muy claros para que las empresas de estos sectores visualicen la conveniencia de contratar jóvenes. El Estado debería dedicar mayores recursos y esfuerzos a vincular a los jóvenes con la oferta laboral.

dirige a personas mayores de edad que por diversos motivos abandonaron la formación escolar en algún momento de su biografía. Es implementado desde 2008 por el Ministerio de Educación de la Nación.

Bibliografía

- AMARAL, Samuel y STOKES, Susan (2005). La democracia local y la democracia argentina. En S. Amaral y S. Stokes (Comps.), *Democracia Local. Clientelismo, Capital Social e Innovación Política en la Argentina*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- ARROYO, Daniel (2012). *Las Cuatro Argentinas. Ideas y Caminos Para Lograr Una Sociedad Integrada*. Buenos Aires: Editora Patria Grande.
- AUYERO, Javier (1997). Evita como performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires. En J. Auyero (Comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- AUYERO, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- AUYERO, Javier (2008). *Inflamable, estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.
- BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén (2002). La reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el ingreso ciudadano en la agenda argentina. En R. Van der Veen, L. Groot y R. Lo Vuolo (Eds.), *La renta básica en la agenda: Objetivos y posibilidades de ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, CIEPP.
- BERNAZZA, Claudia (2013). *Diez años del proyecto nacional. Las leyes que cambiaron la(s) historia(s), 2003-2013*. Recuperado el 11 de junio de 2016, de www.claudiabernazza.com.ar
- BERTUCCIO, Esteban, TELECHEA, Juan Manuel y WAHREN, Pablo



- (2015). Crisis de divisas y devaluación en Argentina: una perspectiva histórica. *Revista Comunidad y Desarrollo*, 23, pp. 8-11.
- CASTEL, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Investigación Social - Un Techo Para Mi País (2011). *Relevamiento de Villas y Asentamientos en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires.
- CIANCIO, Diana (2014). Capital, trabajo y políticas sociales desarrollo en programas de economía social: consideraciones acerca del microcrédito. *Revista Idéias*, 5 (2(9)), 12371-12531.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (2011). *Protección Social. Memo para el futuro presidente/a y sus ministros*. Buenos Aires.
- Comisión Nacional de Microcrédito (2015). *Delimitación de la Población Meta para el Programa Nacional del Microcrédito*. Recuperado el 12 de junio de 2016, de www.desarrollosocial.gov.ar
- CRAVINO, María Cristina, DEL RÍO, Juan Pablo y DUARTE, Juan Ignacio (2008). Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. Ponencia impartida en el XIV Encuentro de la Red ULACV. Recuperado el 13 de junio de 2016, de <http://redulacav.org/>
- Consejo Episcopal Latinoamericano (2007). *Documento Conclusivo de la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe*. Brasil.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe del bienio 2012-2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Chile.
- ESCUDERO, Andrés (2007). *Clientelismo político y calidad democrática. Una evaluación del impacto de las relaciones clientelares en la calidad de la democracia*. Tesis de Grado sin publicar. Universidad de Belgrano.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Tendencias en Foco - Red de Educación, Trabajo e Inclusión Social en América Latina (2015). *Los ni-ni: una visión mitológica de los jóvenes latinoamericanos*. Buenos Aires: FEIJOO, María del Carmen.
- Fondo Monetario Internacional (2016). *Perspectivas de la*

- Economía Mundial*. Recuperado el 14 de junio de 2016, de www.imf.org
- FRIEDMAN, Milton (1966). *Capitalismo y Libertad*. Madrid: Editorial RIALP.
- GAITAN, Flavio Alfredo (2015). Políticas sociales, democracia y modelo de desarrollo en Argentina. ¿Un nuevo régimen de bienestar?. *Seculo XXI Revista de Ciências Sociais*, 5(2), pp. 245-276.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (2013). La década ganada. Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del cono Sur 2002-2013. *Revista Nueva Sociedad*, 2013.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1998). Estado-Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio. Buenos Aires: Ariel.
- GERCHUNOFF, Pablo (2007). Réquiem para el stop and go... ¿Réquiem para el stop and go?. Recuperado el 12 de junio de 2016, de <https://ecaths1.s3.amazonaws.com/.../1740851450.Gerchunoff.pdf>
- GERCHUNOFF, Pablo y TORRE, Juan Carlos (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Revista Desarrollo Económico*, 36(143).
- GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas (2002). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- GUNES-AYATA, Ayse (1997). "Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno". En J. Auyero (Comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- HAYEK, Friedrich (1985). *Camino de Servidumbre*. Madrid: Alianza.
- HIDALGO, Ana Laura (2015). Economía social e ingresos. Algunas tensiones en su articulación en la implementación del programa Microcrédito en la ciudad de San Luis. *Revista De Prácticas y Discursos*, 4(5). Recuperado el 15 de junio de 2016, de <http://www.ppct.caicyt.gov.ar>
- KLIKSBERG, Bernardo y NOVACOVSKY, Irene (2015). *El gran desafío. Romper la trama de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Editorial Biblos, OISS y UNTREF.
- LEVITSKY, Steven (2005). *La transformación del justicialismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- LO VUOLO, Rubén, y BARBEITO, Alberto (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*.



- Buenos Aires: Miño y Dávila Editores-CIEPP.
- MASTROPAOLO, Alfio (1997). Clientelismo. En N. Bobbio, G. Pasquino y N. Mateucci (Coords.), *Diccionario de ciencia política*. México: Siglo XXI.
- MATUS, Carlos (2007). *Los tres cinturones del gobierno*. Buenos Aires: UNLAM.
- MARCHIONNI, Mariana, BET, Carlos Germán y PACHECO, Ana (2007). Empleo, educación y entorno social de los jóvenes: una nueva fuente de información. En *Documento de Trabajo*, 61.
- Argentina, Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Patria Cooperativa*. Buenos Aires. Recuperado el 16 de junio de 2016, de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/patria-cooperativa/>
- Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012). *Boletín de Estadísticas Laborales*. Buenos Aires. Recuperado el 18 de junio de 2016, de http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/?id_seccion=57
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2016). *Estructura social del trabajo y calidad de las inserciones laborales en la Argentina (2010-2015). Desafíos para las actuales políticas sociales y de empleo*. Buenos Aires: DONZA, Eduardo y SALVIA, Agustín (Coords.). Recuperado el 20 de junio de 2016, de <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/2016-Prensa-Informe-laboral-2010-2015.pdf>
- REPETTO, Fabián y ANDRENACCI, Luciano (2006). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina. En L. Andrenacci (Comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- ROUQUIÉ, Alain (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina, 1943-1973*. Buenos Aires: Emecé.
- SALVIA, Agustín (2013). *Pobreza y Desarrollo Humano y Social en la Argentina de los Bicentenarios*. Ponencia presentada en el Encuentro de la Conferencia Episcopal de la Pastoral Social. Recuperado el 25 de junio de 2016, de http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/PATORAL_SOCIAL_TUCUMAN_27_09_13.pdf
- SCHORR, Martín, MANZANELLI, Pablo y BASUALDO, Eduardo (2012). Elite empresaria y régimen económico en la Argentina. Las grandes firmas en la posconvertibilidad. En *Documento de Trabajo (FLACSO)*, 22.
- PASTORE, Rodolfo y ALTSCHULER, Bárbara (2015). Economía social

- y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la universidad. En *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 7, pp. 109-128.
- PINTO, Julio (1996). El neoconservadurismo y su proyección ideológica. En J. Pinto (Comp.), *Las nuevas democracias del cono Sur: cambios y continuidades*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC.
- SEN, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- VILLARREAL, Juan (1996). *La exclusión social*. Buenos Aires: Norma.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2015). *Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI. Las miradas populares*. Buenos Aires.
- ZARAZAGA, Rodrigo (2011). *Vote-buying and Asymmetric Information: a Model with Applications to Argentina*. Paper presentado en American Political Science Association Annual Meeting 2011. Recuperado el 21 de junio de 2016, de http://papers.ssrn.com/sol3/JELJOUR_Results.cfm?form_name=journalbrowse&journal_id=1896371
- ZARAZAGA, Rodrigo (2013). Brokers beyond Elections: The Case of the Peronist Party in Argentina. En *Working Paper*, 2.

Fecha de recepción: 8 de mayo de 2016
Fecha de aceptación: 12 de julio de 2016



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional

