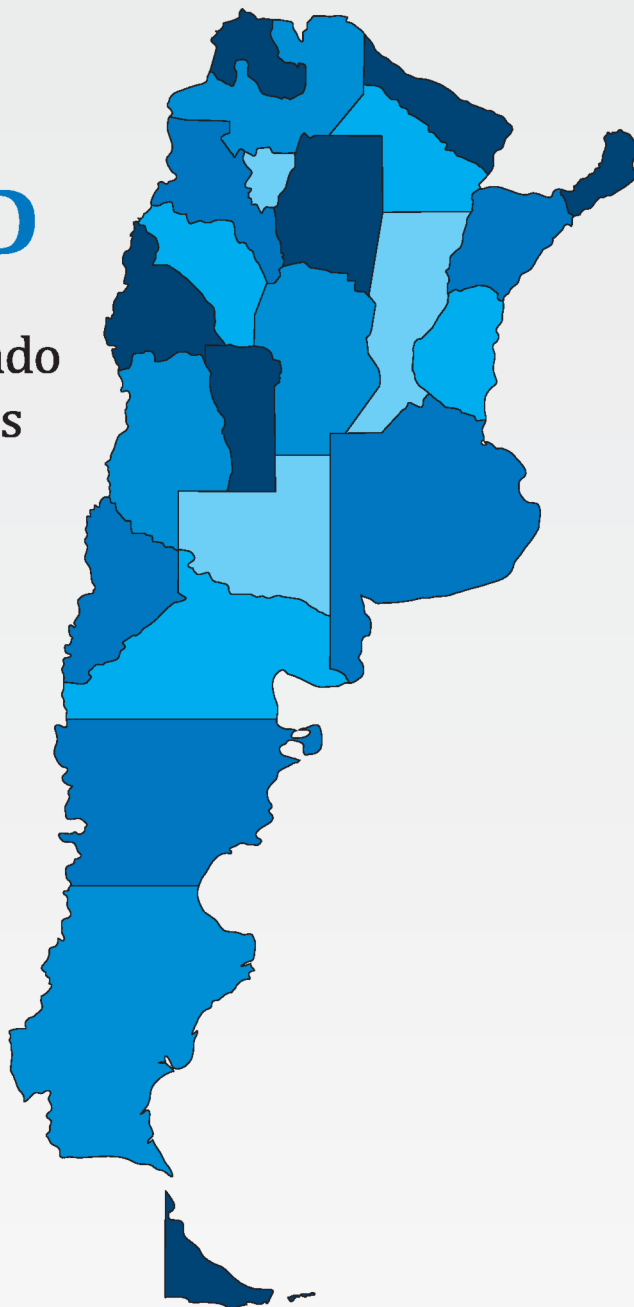


POLÍTICA Y SOCIEDAD

Apuntes sobre el Estado
y las políticas públicas
contemporáneas

- *Ariel Albornoz*
- *Emmanuel Bonforti*
- *Marcelo Ciaramella*
- *Pablo Molina Derteano*
- *Juan Facorro*
- *Norberto García*
- *Mariana Gómez*
- *Valeria Isla*
- *Astor Massetti*
- *Mauricio Schuttenberg*



POLÍTICA Y SOCIEDAD

Apuntes sobre el Estado y las políticas
públicas contemporáneas

Astor Massetti (compilador)

Autores

Ariel Albornoz

Emmanuel Bonforti

Marcelo Ciaramella

Pablo Molina Derteano

Juan Facorro

Norberto García

Mariana Gómez

Valeria Isla

Astor Massetti

Mauricio Schuttenberg

Índice

Sobre los autores 7

Presentación..... 11

Apuntes sobre el Estado..... 13

Por Juan Facorro

Iglesia y Estado en la dictadura cívico-militar-eclesiástico-empresarial 31

Por Marcelo Ciaramella

Políticas sociales: desde una matriz focalizada hacia su universalización
(1990-2010)..... 43

Por Mariana Gómez

Las políticas públicas con enfoque de derechos en el Municipio de Quilmes
(2008 -2014) 55

Por Valeria Isla

Políticas de Infancia: Transitando desde el control Social a una política
sustentada en la Perspectiva de Derechos de niñas, niños y adolescentes..... 67

Por Norberto García

Uso problemático de sustancias, la comunidad y el Estado 81

Por Ariel Albornoz

La mirada política de lo Social: el Estado como vector en la trayectoria de politización de las capas populares 89

Por Astor Massetti

Condiciones de vida y orientación general de las políticas sociales: la historia reciente del Conurbano..... 99

Por Pablo Molina Derteano

Política y economía según Arturo Jauretche..... 119

Por Emmanuel Bonforti

Jauretche y Germani. La disputa en torno a las formas de construcción y legitimación del conocimiento sobre la realidad social en la argentina posperonista.....131

Por Mauricio Schuttenberg

Sobre los Autores

Mauricio Schuttenberg

Doctor en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina). Magíster en Ciencia Política (Universidad Nacional de La Plata). Investigador Asistente de CONICET. Profesor Adjunto de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y de Historia de las Ideas y los Procesos Políticos en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.

Valeria Isla

Desde diciembre del año 2007 se desempeña como secretaria de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes, provincia de Buenos Aires, implementando políticas públicas locales conforme a Derechos. Es codirectora de la Diplomatura en Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos. Gestión integral de programas, proyectos y servicios de la Universidad ISALUD y el CEDES. Su experiencia se basa en la gestión de políticas públicas sociales, diseño, implementación y evaluación de programas sociales desde la perspectiva integral y de derechos, así como en políticas públicas y derechos sexuales y reproductivos. Su trayectoria educativa se desarrolló principalmente el campo de la educación no formal, en las áreas de sociología, filosofía y políticas públicas.

Marcelo Ciaramella

Licenciado en Ciencias Sociales y Humanidades. Miembro del Secretariado Nacional del grupo de Curas en la Opción por los Pobres. Miembro del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Juan Facorro

Licenciado en Ciencia Política. Maestrando en Comunicación y Cultura en la Universidad de Buenos Aires. Coordinador del Centro de Transferencia de Conocimiento y Tecnología (Facultad de Ciencias Sociales - UBA). Docente en el seminario optativo Estudios del Peronismo (FSOC - UBA).

Mariana Gómez

Licenciada en Ciencia Política (2007) y abogada (2014), ambas en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente cursando la maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas (director Mario Rapoport) (Facultad de Ciencias Económicas, UBA). Jefe de Trabajos Prácticos de la materia Teoría Política en la Licenciatura de Periodismo (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Lomas de Zamora).

Emmanuel Bonforti

Sociólogo. Docente del seminario de Pensamiento Nacional y Latinoamericano, UNLA.

Norberto García

Lic. en Trabajo Social egresado de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora en julio de 1997. Desempeña funciones en el área de Niñez del Obispado de Quilmes. Desde hace 20 años se desempeña como orientador social en la Dirección General de Educación y Cultura de la provincia de Buenos Aires en Florencio Varela y Alte. Brown. Coordinador de los Centros Locales de Promoción y Protección de Derechos de la Municipalidad de Almirante Brown. Se desempeñó como coordinador de los profesionales de la Dirección de Niñez de Lomas de Zamora. Docente de Espacio Curricular de Políticas

Públicas de la Escuela de Enseñanza Media N.º 5 de Florencio Varela. Presidente de la Asociación Civil Nuestro Espacio Abierto (NEA), coordina el programa de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Astor Massetti

Lic. en Sociología, especialista en antropología social y política y Dr. en Ciencias Sociales. Docente en la UBA y en la UNAJ. Investigador del IIGG y CONICET. Exdirector del Departamento de Sociología de la UNMDP y actual coordinador de la Licenciatura en Trabajo Social (UNAJ). Autor de *Piqueteros: Acción de protesta e identidades colectivas* (2004) y *La década piquetera (1995-2005). Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos* (2009). Coautor, junto con Marcelo Gómez, de *Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros* (2009). Compilador, junto con Ernesto Villanueva y Marcelo Gómez, de *La protesta social en la Argentina del bicentenario* (2010) y *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy* (2008).

Ariel Albornoz

Secretario Técnico de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Estudiante avanzado de la carrera de Trabajo Social (UBA).

Pablo Molina Derteano

Sociólogo y Dr en Ciencias Sociales (UBA) Coordinador del Programa de Actualización en Docencia Universitaria (UBA-.CONADU) .Director y miembro de equipos responsables de proyectos de investigación en temáticas de juventudes, desigualdades sociales y condiciones de vida, con énfasis en desigualdades territoriales.

Presentación

Este material es un complemento a la bibliografía obligatoria de la materia Política y Sociedad de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Representa a grandes rasgos los ejes centrales de discusión de la materia: ¿cómo se conceptualiza el Estado según las distintas perspectivas político-ideológicas?, ¿cuál es la trayectoria e historicidad de las políticas públicas asistenciales?, ¿cuál es el impacto en la vida cotidiana de nuestro pueblo y en la mejora de su calidad de vida de las políticas públicas?, y por supuesto, ¿qué aportes paradigmáticos atraviesan las disciplinas sociales y qué aportes pueden extraerse del pensamiento nacional y popular de un autor cuyo nombre inspira al de nuestra universidad.

Como toda obra colectiva, el aporte de los autores refleja la voluntad de construcción de un conocimiento vivo y estimulante que excede el esfuerzo del dictado de una materia. En este sentido agradecemos inmensamente a Valeria Isla, secretaria de Desarrollo Social de la Municipalidad de Quilmes; a Emmanuel Bonforti, destacado intelectual nacional, y a Mauricio Schuttenberg, investigador y docente de la UNAJ por sus colaboraciones.

Florencio Varela, abril de 2015.

Apuntes sobre el Estado

Por Juan Facorro

En la actualidad, el término “Estado” se convirtió en un eje de discusión de los diferentes ámbitos académicos, políticos, mediáticos. Especialistas de las ciencias sociales desarrollaron propuestas teóricas orientadas a la comprensión de la noción de Estado, atadas a las complejas dinámicas de las coyunturas históricas, en las que las transformaciones sociopolíticas resultaron fundamentales para la problematización de la idea de estatalidad. En consecuencia, hay ciertos hechos clave para considerar en la historia reciente de nuestro país: en la década del noventa, la preeminencia del famoso Consenso de Washington en las esferas gubernamentales configuró un Estado funcional al mercado a través de distintos procesos de reformas y el advenimiento de la democracia resultó una etapa fundamental en la forma de concebir al Estado.

Evidentemente, la discusión sobre la definición de “Estado” remite al análisis multidisciplinario de la especificidad de los procesos sociales. La reciente década demuestra la revalorización del Estado en relación a una mayor capacidad de incidencia en la sociedad a partir de las diferentes políticas públicas en un claro contraste con el Estado neoliberal, caracterizado por un claro desmantelamiento de sus estructuras previas –privatización de empresas públicas de tipo estratégicas para el desarrollo, flexibilización laboral, destrucción del tejido industrial, etc.– a pesar de que, voces académicas, gubernamentales y de consultoría sostuvieron un segundo proceso de reformas destinado a la modernización del Estado como una instancia posterior a esta primer instancia de desprendimiento del patrimonio estatal. La idea de “capacidad estatal”, entendida como la posibilidad de acción política estatal en la sociedad, ingresa a los círculos académicos y políticos previos al estallido de la crisis social de 2001, fortaleciéndose en los años subsiguientes sobre la base de una construcción de legitimidad de la autoridad gubernamental.

La crisis de 2001 provocó terribles consecuencias en el sistema social, político y económico. De todas maneras, las políticas públicas de los gobiernos previos tuvieron una clara relación con el estallido social en función de aumentar las estadísticas de pobreza, desregular el mercado laboral caracterizado por los contratos basura y la preeminencia de los trabajos de servicios, establecer un tipo de cambio financiado en base a empréstitos de organismos internacionales sin ningún tipo de correlato en la economía real, entregar recursos estratégicos claves –petróleo, transporte, telecomunicaciones– al sector privado para su explotación en el mercado y el desarrollo de un sistema financiero que destruyó al tejido productivo nacional. Todos estos cambios fueron suficientes para desencadenar una profunda crisis social signada por una serie de saqueos, cacerolazos, pedidos de renuncia a la clase política, represión, muertes, emisión de bonos por faltante de dinero a causa de la fuga de capitales, etc.

En definitiva, las políticas del Estado neoliberal derivaron en una mayor desigualdad en la sociedad argentina. Sin embargo, la crisis del 2001 representó una oportunidad para la reconfiguración de una autoridad política donde la estatalidad fue relevante a la hora de revertir ciertas inequidades del neoliberalismo, orientando las capacidades estatales hacia una mayor inclusión social, soberanía política, recuperación del empleo genuino, reducción de los índices de pobreza y un aumento del consumo. Dicho en otras palabras: el Estado desarrolló la ampliación de los derechos en la ciudadanía a los efectos de favorecer el desarrollo sociopolítico del país.

Todo este contexto merece ser explicado para comprender la nueva articulación Estado-sociedad, identificando los desafíos pendientes de las ciencias sociales. Las distintas perspectivas teóricas sobre el Estado adquieren una particular relevancia porque generan disparadores para el debate sobre el tema del artículo en cuestión.

Sin más prolegómenos, el objetivo consiste en una breve presentación de la perspectiva marxista del Estado, las definiciones del Estado de Bienestar y algunos conceptos particulares sobre el Estado durante la vigencia del Modelo Neoliberal.

La perspectiva marxista sobre el Estado

La filosofía marxista presenta una cierta complejidad porque propone entender la dinámica del sistema capitalista. En la actualidad, el pensamiento de Karl Marx cobra vigencia por las distintas universidades nacionales que cuentan con cátedras especializadas en el estudio del marxismo en relación a la economía, la teoría del Estado, la historia, la filosofía y la pedagogía, que demuestran el profundo legado marxista en las distintas instituciones educativas, partidos políticos y movimientos sociales.

El siglo XIX representaba un momento bisagra en las ciencias sociales: el nacimiento de Karl Marx en la ciudad de Tréveris, perteneciente a la Prusia Renana. Después de realizar sus estudios de bachillerato, Marx se inscribió en la Universidad de Bonn y luego en la de Berlín para hacer la carrera de Derecho. Se aleja de Bonn por el autoritarismo del gobierno y se dedica a plasmar sus ideas en el diario *La Gaceta del Rhin*, en colaboración con Bruno Bauer hasta su traslado a París, donde publicó una serie de artículos en la Revista *Anales Franco-Alemanes*, y se concentra en el estudio de Historia y Filosofía. Se identificó con las ideas del filósofo Georg Wilhelm Friedrich Hegel y el círculo de los “hegelianos de izquierda”, cuyo propósito consistía en elaborar premisas ateas y revolucionarias sobre la filosofía hegeliana.

A partir de ese momento, Karl Marx empieza a publicar una serie de libros clave para las ciencias sociales en las ciudades de París, Bruselas y Londres (donde pasó el resto de su vida). En la capital de Inglaterra, Marx analiza el funcionamiento de la economía en pleno apogeo de la Revolución industrial, cuyas transformaciones en el sistema de producción generaban serios impactos en la sociedad. Estas transformaciones configuraron una mayor desigualdad generada por los propietarios de los medios de producción, denominados “burgueses”, y aquellos sujetos obligados a vender su fuerza de trabajo para su subsistencia, denominados “proletarios”, según la mirada de Marx. Estos dos conceptos resultan claves en la perspectiva marxista, ya que caracterizan el escenario de la economía capitalista de ese contexto histórico, a pesar de otras determinaciones sociales y políticas tan relevantes al momento

de problematizar la relación Estado-sociedad con el prisma de la teoría marxista.

Ante esta descripción, la definición de Estado del marxismo tiene una clara articulación con la intensidad de los procesos sociales, es decir, el capital es una forma de relación social que regula la cotidianidad de los sujetos, aunque condiciona todo tipo de forma social, política y, obviamente –las que más nos interesan– las formas estatales modernas.

Conviene aclarar que los distintos textos de Marx que hacen alusión al Estado fueron escritos en diferentes momentos históricos, con lo cual siempre existe una dificultad a la hora de comprender las principales premisas de su pensamiento. Muchos científicos sociales estudian la complejidad de la filosofía marxista durante toda su trayectoria académica por su vitalidad, extensión y dificultad. Existen ciertas definiciones que pueden problematizarse para tener un breve diagnóstico de las principales discusiones.

Por un lado, el propio Manifiesto Comunista salió a la luz en pleno apogeo de las insurrecciones obreras europeas (1848) con el objetivo político de describir la situación de la clase obrera a los efectos de avanzar en su emancipación social y política. En sus capítulos, Marx entiende la historia política y social de la humanidad a partir de la noción de la centralidad de la lucha de las clases en los distintos modos de producción, es decir, en la sociedad moderna existen los proletarios y los burgueses, mientras que el Estado representa un mero reflejo de la explotación capitalista, con lo cual debe transformarse para revertir las inequidades del propio sistema.

En el Prólogo a la *Contribución a la crítica a la economía política*, Marx establece dos definiciones fundamentales: estructura y superestructura. Estos dos conceptos permiten identificar los diferentes procesos sociales en base a una articulación entre los diferentes acontecimientos económicos: forman parte de la estructura, con su respectivo correlato en la esfera gubernamental, jurídica, filosófica e incluso religiosa, que configuran la superestructura de la sociedad. Dicho en palabras más sencillas: el estudio de todo proceso de transformación social remite a las condiciones económicas de

producción reflejadas en el Estado, la ideología o la propia religión donde los factores económicos determinan en última instancia –lo cual quiere decir que puede haber otros antes de estos– los diferentes cambios sociales, políticos y culturales.

En estos dos libros de Karl Marx, la configuración estatal se encuentra sujeta a las relaciones de producción del capitalismo, aunque ejerce un rol fundamental, porque participa en los procesos de dominación social signados por muchas variables a pesar de estar condicionado por la dinámica de los procesos económicos.

En este sentido, la perspectiva de Vladímir Ilich *Lenin* resulta clave a los efectos de comprender una definición de Estado. De alguna manera, el estallido de la Revolución rusa de 1917 fue clave, porque el libro *El Estado y la Revolución* se escribió en ese mismo año, con lo cual Lenin influyó con sus reflexiones teóricas en una Rusia signada por escaso desarrollo de la sociedad civil, baja participación política, falta de sindicatos y partidos políticos de oposición, que contrastaba con otras sociedades europeas atravesadas por fuerte desarrollo político de sindicatos, organizaciones sociales, corporaciones económicas y medios de comunicación. En definitiva, la Rusia del Zar había llegado a su fin por la revolución bolchevique que trastocó todas sus estructuras –estatal, militar y social–, y fue necesario repensarlas a la luz de los nuevos aires revolucionarios.

Apartir de este contexto político, Lenin propone definir al Estado de la siguiente manera:

El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden, objetivamente, conciliarse. Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables (Lenin, 1972).

Una vez derrocado la estructura del Estado Zarista Ruso, los bolcheviques tuvieron una estrategia de cooptar el Estado a los efectos de revertir las contradicciones de clase de la sociedad soviética. Las consecuencias de la guerra mundial motivaron la formación de la

nueva política económica –NEP– orientada al establecimiento de ciertas empresas privadas y pequeña industrias para el interés privado, aunque el Estado seguía con el control del comercio exterior, las grandes industrias y los bancos.

Siguiendo estos argumentos, la perspectiva del marxista italiano Antonio Gramsci puede iluminar sobre los modos de intervención del Estado según la teoría marxista. Cabe aclarar, los escritos políticos gramscianos, que ocurrieron en el pleno fascismo italiano, tuvieron el objetivo de pensar las causas de ese surgimiento a los efectos de terminar con un régimen político signado por el autoritarismo de Benito Mussolini, caracterizado por la represión hacia los sectores obreros italianos.

En este contexto, la caracterización gramsciana del Estado resulta interesante porque incorpora instituciones de la sociedad moderna, tales como la iglesia, los medios de comunicación y los partidos políticos, a la hora de desarrollar una definición sobre el Estado, dándoles un rol central en las relaciones sociales capitalistas. En sus propias palabras:

Las leyes de la historia estaban dictadas por la clase propietaria organizada en el Estado. El Estado fue siempre el protagonista de la historia, porque en sus organismos se concentra la potencia de la clase propietaria; en el estado la clase propietaria se disciplina y se unifica, por sobre las disidencias y los choques de la competencia, para mantener intacta la condición de privilegio en la faz suprema de la competencia misma: la lucha de clases por el poder, por la preeminencia en la dirección y ordenamiento de la sociedad (Gramsci, [1977] 1981).

Esta cita demuestra la relevancia del Estado en la disputa por el poder en la sociedad. Si bien el desarrollo teórico de Gramsci implicó varios momentos; sus escritos en la cárcel ¹ fueron claves para producir una especie de “concretización” de las ideas abstractas del marxismo a partir de la experiencia histórica italiana atravesada

¹ Antonio Gramsci estuvo preso durante veinte años por ser opositor al fascismo italiano. En una especie de “juicio”, el fiscal Michel Isgro pronunció la siguiente frase: *Durante veinte años debemos impedir funcionar a este cerebro.*

por la gravitación de ciertos procesos de dominación que ocurren en el seno de la sociedad civil. En consecuencia, Gramsci define al Estado como sociedad política más sociedad civil conformando un bloque histórico en la sociedad, es decir, en estos dos ámbitos se producen medidas de coerción y consenso –según diferentes momentos históricos– destinados a perpetuar la hegemonía de la clase dominante. Cualquier represión hacia algún sector social podría pensarse como la manifestación de la dimensión coercitiva del bloque histórico, incluso la posibilidad de perder el trabajo, o la propia precarización de las relaciones laborales condicionarían toda acción de organización tendiente a revertir cualquier problemática social, mientras que, ciertas concesiones materiales pueden mostrar un cierto “consenso” de la clase dominada.

Este apartado pretendió retomar algunos ejes del marxismo en forma bastante sintética. Se dejaron afuera una gran cantidad de argumentaciones teóricas por la inmensidad de esta filosofía que continúa interpelando las prácticas de todo cientista social debido a la potencialidad de sus principales conceptos.

Estado de Bienestar: el origen de la seguridad social

El estallido de la crisis de 1929 produjo un gran impacto en la economía de los Estados Unidos. Sus consecuencias fueron similares a otros desequilibrios económicos: desempleo, pobreza, pérdida de la capacidad adquisitiva del salario, cierre de empresas, reducción de intercambios comerciales, cierre de bancos por la especulación, eclosión del sistema financiero, escasa actividad industrial, etc. Ante este escenario catastrófico, los Estados Unidos emprenden una fuerte política de intervención en la economía para solucionar las dificultades provocadas por la política especulativa que derivó en la crisis del 29.

La situación social europea presentaba ciertas similitudes a pesar de las particularidades de algunos países. Por ejemplo: en Alemania e Italia, los impactos ocurrieron en sus economías y se pudieron revertir ciertos indicadores debido al auge de la industria armamentística, mientras que Francia e Inglaterra desarrollaron

políticas de recorte de sus presupuestos orientadas a sanear sus economías.

En este contexto, Franklin Roosevelt despliega una serie de medidas enfocadas al mejoramiento de la economía. Se mencionan las más importantes:

- Aumentar el gasto estatal en la sociedad para estimular la demanda agregada de los distintos ciudadanos, para así generar un mayor consumo en la economía.
- Devaluación de la moneda local para motorizar las exportaciones de productos regionales. Esta medida apuntaba a la generación de empleo en los diferentes establecimientos fabriles.
- En materia social, las políticas laborales apuntaron a la fijación de un salario mínimo y cantidad de horas fijas en la jornada laboral para reconfigurar una masa de asalariados susceptible de revertir los millones de desempleados por la crisis económica.
- En el plano industrial, las medidas estuvieron orientadas a desplegar subvenciones a las diferentes industrias. Además, se implementó un fuerte shock de inversiones públicas a través de las empresas estatales.

Estas medidas conformaron la primera etapa del llamado New Deal. Los resultados fueron exitosos porque logró recuperar en forma aceptable ciertos índices de la actividad económica en base a la recuperación del empleo y el aumento de la demanda agregada en la economía.

Más allá de la especificidad del New Deal, los demás países aplicaron alguna de sus medidas en función de sus particularidades sociales, económicas y culturales. El proteccionismo resultó una medida común en aras de la protección de su producción local y demostró los errores de la interpretación liberal que propugnaba mayores intercambios comerciales en clave de fortalecer las economías

nacionales según la crítica realizada por la figura de John Maynard Keynes. Este economista británico criticó las argumentaciones de sus colegas liberales en relación a las consecuencias de la crisis del 29 y propuso una mayor intervención del Estado en la vida social y económica de las sociedades capitalistas.

De todas formas, la intervención del Estado dependió de la propia fisonomía de las sociedades, es decir, los países europeos presentaban determinados problemas de coyuntura económica, resueltos en forma distinta por sus elites políticas, mientras que, la enorme cantidad de desempleados estadounidenses exigía una fuerte intervención estatal. En los Estados latinoamericanos, las políticas se orientaron a la atención de los sectores carenciados, fortaleciendo los sistemas de previsión social, salud y educación en un contexto de economía nacional sin problemas de absorción de empleo, aumento de salario y un desarrollo industrial que permitió un panorama social sólido en algunas naciones.

Algunos científicos sociales rechazan la conceptualización del Estado de Bienestar para referirse a las formaciones estatales de Latinoamérica por la inexistencia de un seguro de desempleo tal cual ocurrió en los países centrales² o por las propias dinámicas políticas de las coyunturas latinoamericanas.

Se podría definir al Estado de Bienestar como un conjunto de instituciones públicas—complejas y contradictorias entre sí—orientadas a mantener el nivel de vida de sus respectivos ciudadanos. También, el Estado de Bienestar amplió la frontera de lo social por medio de la generación de recursos y de la distribución de bienes y servicios hacia los ciudadanos, portadores de derechos civiles, políticos y sociales, según la interesante perspectiva del economista británico T. H. Marshall, que produce una atractiva redefinición del concepto de ciudadanía. En este contexto, el concepto de seguro social apuntaba a satisfacer las necesidades del trabajo asalariado sobre la base de

² La denominación “países centrales” remite a la teoría de la dependencia acuñada por algunos pensadores de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). En este artículo, los países centrales son algunas naciones de Europa —Francia, Inglaterra, Alemania—.

un triple financiamiento: aportes de los asegurados, contribuciones de sus empleadores y recursos estatales.

Un elemento fundamental implicó la dimensión de la seguridad social en los Estados de Bienestar. La modalidad de intervención estatal implicaba la cobertura social a la población ante cualquier acontecimiento del contexto, independiente de la capacidad tributaria y pensando en el objetivo de ampliación de derechos porque provocaba una mayor cohesión social al desarrollo de las economías nacionales. Las políticas asistencialistas o focalizadas hacia la pobreza quedaban relegadas dentro del esquema general de políticas sociales, ya que la idea de “universalidad” dominaba los ámbitos de toma de decisión de las políticas estatales.

La crisis económica de mediados de los 70 por el alza de los precios del petróleo ³ marcaba un límite al funcionamiento del Estado de Bienestar. Los líderes políticos de las potencias mundiales –Reagan y Thatcher– fueron desmantelando la estructura del Estado de Bienestar por medio del abandono de la cobertura social hacia los sectores sociales, la privatización de empresas públicas, la reducción de impuestos para desfinanciar los distintos programas sociales y una política de equilibrio presupuestario para frenar el déficit estatal ocasionado por las iniciativas estatales de asistencia y promoción social según ciertos análisis teóricos ligados con universidades de los países centrales.

En el plano académico, ciertos economistas –nucleados en la Escuela de Chicago– empezaban a cuestionar las consecuencias de las formas de intervención del Estado de Bienestar. Por ejemplo, Milton Friedman sostenía la necesidad de disminuir la cantidad de masa monetaria en el mercado en pos de controlar la inflación generada por el gasto público de las políticas sociales, o Friedrich Von Hayek, que criticaba el funcionamiento del Estado de Bienestar por haber

³ En 1973, la OPEP (Organización de los Países Exportadores de Petróleo) decidió incrementar el precio del petróleo a los países centrales. Esta medida tuvo un profundo impacto en la actividad económica de los países dependientes del petróleo –Estados Unidos y algunas naciones de Europa–, lo cual tenía sus consecuencias en las instituciones estatales.

desencadenado ciertas consecuencias en los mercados de los países centrales: recesión, inflación, desempleo, crisis fiscal.

En cierta forma, la propia lógica del Estado de Bienestar – en las naciones centrales– llegaba a un cierto límite por haber garantizado un mayor nivel de vida en la población. Los movimientos en la economía internacional, la globalización y la emergencia de gobiernos enmarcados en la filosofía neoliberal fueron suficientes para la transformación de las lógicas políticas al interior del Estado.

El Estado en el neoliberalismo

Como se mencionó anteriormente, los síntomas de agotamiento del Estado de Bienestar eran provocados por una serie de cambios históricos ocurridos a escala global. La irrupción del proceso cultural denominado “globalización” desencadenaba una creciente mundialización de los flujos de información, un mayor predominio de las tecnologías y una mayor interdependencia de los Estados nacionales, signada por la reconfiguración política del orden mundial por medio del acuerdo Bretton Woods, que ocurre a fines de la segunda guerra mundial. Este acuerdo, basado en la creación de un sistema económico internacional para ordenar las economías de las naciones beligerantes, configuró un esquema de poder que condicionará las políticas de los Estados nacionales de todos los continentes.

Este esquema de poder tuvo su aplicación concreta en las siguientes instituciones: FMI y Banco Mundial. La primera institución apuntaba a la expansión del comercio internacional, la estabilidad cambiaria, el desarrollo de un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes entre los países miembro y el otorgamiento de “confianza” a los miembros, a los efectos de solucionar los problemas de sus economías⁴, mientras que la segunda institución perseguía el objetivo de combatir la pobreza a través de préstamos de bajo interés a

⁴ En el análisis del Fondo Monetario Internacional, los problemas más frecuentes de la economía eran los desequilibrios de balanza de pagos, definida por medir la relación entre las importaciones y exportaciones.

los países en desarrollo. En términos concretos, los condicionamientos políticos de estas instituciones a los diferentes Estados nacionales provocaron el efecto contrario: ensanchar la brecha de la pobreza, desgazar los recursos del Estado, transferir el patrimonio público al sector privado—privatizaciones—, establecer intereses exorbitantes en los distintos préstamos, con lo cual se acrecentaba la deuda externa, y reducir los salarios para estimular el empleo, es decir:

“las políticas de ajuste estructural del FMI (...) produjeron más hambres y disturbios (...) los beneficios se repartieron desproporcionadamente a favor de los más pudientes, mientras que los más pobres en ocasiones se hundían más en la miseria. Pero lo que más me asombraba era que dichas políticas no fueran puestas en cuestión por los que mandaban en el FMI” (Stiglitz, 2002: 16).

Tal cual señala Stiglitz, los economistas del FMI y Banco Mundial nunca cuestionaron esta serie de recomendaciones donde el “mercado” funcionaba correctamente como asignador de recursos en detrimento del rol limitado del Estado. En el campo concreto de la política, ambas instituciones eran controladas por las potencias occidentales—Estados Unidos, Alemania, Japón, Inglaterra, Canadá, Francia, Italia—, lo que postulaba una orientación ligada con las premisas del libre mercado, la intervención del Estado en las externalidades del mercado, el equilibrio en los gastos públicos y con la aplicación de los programas de ajuste, agravando los indicadores sociales de pobreza, hambre, desigualdad social, etc. En los principios de los ochenta, el Banco Mundial modificó ciertos criterios en el otorgamiento de los préstamos a partir de la creación de los Préstamos de Ajuste Estructural, es decir, el giro de los fondos estaba sujeto al cumplimiento de los compromisos de los Estados con los organismos internacionales de crédito, con lo cual era una manera solapada de inducir políticas de ajuste o de restricción presupuestaria en el resto de la sociedad.

Ciertos economistas ligados con el poder financiero elaboraron un núcleo de ideas orientado a resolver la crisis fiscales de los Estados latinoamericanos en la década del ochenta. Estas ideas se conocieron con el nombre de Consenso de Washington, que fijaba la acción estatal en la sociedad a partir de los siguientes lineamientos:

- Se debe evitar la generación de déficit fiscal en relación con el Producto Bruto Interno.
- Reorientación del Gasto Público hacia una mayor inversión orientada al desarrollo, tal como educación primaria, atención primaria de salud e infraestructura.
- Tasas de intereses determinados por el mercado y tipos de cambio competitivos.
- Privatización de las empresas estatales.
- Liberalización de la economía: eliminación de barreras arancelarias a las importaciones y a la inversión extranjera directa. Se hacía un especial énfasis en la eliminación de las restricciones cuantitativas (“licencias”).

Estos lineamientos ideológicos condicionaron la política del Estado neoliberal en los sociedades latinoamericanas. Incluso, la seguridad social, pasó a manos del sector privado, aunque existen matices en las diferentes naciones latinoamericanas en relación a las privatizaciones de los servicios públicos ⁵, pero las consecuencias fueron graves en la esfera social, porque los dictados del Consenso de Washington no resultaron suficientes para desplegar un crecimiento económico, agudizando la desigualdad social en nuestra región.

Los ejes del Consenso de Washington penetraron en los diferentes nichos de la Administración Pública. Tal cual sostiene Ezcurra (s.f.: 11), el neoliberalismo se caracterizó por una transnacionalización subordinada signada por una “subordinación que es externa e interna a los grupos económicos locales más concentrados, una subordinación de los Estados y los Gobiernos y de buena parte de la dirección política de los países en cuestión” a los efectos de acrecentar las ganancias de

⁵ En la República Oriental del Uruguay, el agua no se privatizó por diversos procesos de resistencia de los movimientos sociales. En el 2004, el acceso al agua se logró incluir como un derecho humano en aras de contrarrestar los intentos privatizadores de los sectores neoliberales.

unos pocos en detrimento de la mayoría de la población conformando un modelo de acumulación que permanecerá hasta la represión del 2001. En consecuencia, la intervención del Estado estuvo enfocada hacia la reproducción de estos patrones sociales a pesar de honrosas experiencias de resistencias, como el movimiento piquetero, las huelgas realizadas por el Movimiento de Trabajadores Argentinos MTA, las disputas políticas del Frente Grande en el Congreso, que cuestionaban el predominio del neoliberalismo en la política argentina.

Estas reflexiones desordenadas sobre la dinámica estatal del neoliberalismo intentan una explicación sobre los modos de articulación de los fenómenos políticos con la sociedad. En esta articulación, el aparato estatal se posicionó como un actor clave en función de diseñar, elaborar y ejecutar políticas para la progresiva conformación de una trama social existente durante toda la década del noventa.

Reflexiones finales

Si bien el análisis del rol del Estado resulta complejo, la necesidad de complejizar su imbricación en los procesos sociales constituye un requisito clave en aras de entender los distintos escenarios políticos de la sociedad. Tal cual explicamos en los distintos apartados, las capacidades estatales ocurrieron con los vaivenes de los distintos acontecimientos políticos. Ahora bien: ¿cómo pensamos el Estado en la actualidad?

A partir de un contexto social atravesado por la tremenda crisis sociopolítica que terminó con la salida de varios presidentes constitucionales, el Estado nacional tuvo un proceso de fortalecimiento institucional a partir de la reconfiguración de la autoridad política durante todo el transcurso de esta década. La perspectiva de García Delgado (2014) es acertada cuando concibe la formación de un nuevo paradigma denominado “productivo-inclusivo” dentro del campo teórico de Estado y políticas públicas, cuyos ejes principales son:

- La noción de planificación en la gestión política-estratégica basada en mecanismos centralizados combinados con actores sectoriales o territoriales a la hora de ejecutar distintas políticas sociales.
- El surgimiento de empresas públicas—muchas recuperan parte de las empresas privatizadas de los noventa—con una lógica distinta del Estado de Bienestar: tienen un marco jurídico y accionar distinto, porque apuntan al suministro de bienes públicos, convalidación y ampliación de derechos de la ciudadanía.
- La relación del Estado con la sociedad del conocimiento a partir de la creación de universidades, centros de transmisión de tecnologías y saberes aplicados. La puesta del sistema industrial requiere el fortalecimiento del desarrollo territorial en consonancia con las demandas de los actores sociales, generándose una instancia de conflictividad social que se va resolviendo por medio de dispositivos de la política pública —AUH, PROGRESAR, PROCREAR, etc.— en el marco del desarrollo de una ciudadanía integral.
- La conducción de la economía por la política, relativizando el rol de los economistas, expertos de los mercados y las “recomendaciones” de los organismos multilaterales de crédito.
- El énfasis en la reindustrialización y la incorporación de la ciencia, innovación y la tecnología para mejorar la calidad de vida de la población y los procesos productivos nacionales.

Estos atributos permiten hablar de la formación de una nueva Estatalidad, cuya centralidad apunta a la resolución de las inequidades sociales subyacentes del anterior modelo de acumulación neoliberal. De todas maneras, la estructura estatal significa un gran avance en las capacidades estatales para responder a las diferentes demandas surgidas del seno de la sociedad civil por diferentes motivos, tales

como los cambios producidos en la economía mundial, los problemas no resueltos del neoliberalismo o por la lógica del actual modelo de desarrollo.

Desde las ciencias sociales, el desafío profesional es aportar soluciones creativas para robustecer las capacidades estatales del actual proceso de transformación, que viene ocurriendo desde hace una década en pos de lograr una mayor inclusión social, política y económica en la sociedad argentina.

Bibliografía:

- Ezcurra, A. (s.f.) "Globalización, Neoliberalismo y Sociedad Civil. Algunos desafíos para los Movimientos Sociales y Populares Latinoamericanos" [en línea]. Disponible: <http://tumbi.crefal.edu.mx/rieda/images/rieda-1996-1/articulo3.pdf>. [Consulta:] 17 de febrero del 2015.
- García Delgado, D. (2014). "Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma" (Editorial) [en línea]. *Revista Estado y Políticas Públicas*, año 2, N.º 1, octubre. Disponible en: politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista. [Consulta:] 17 de febrero del 2015
- Gramsci, A. (1978). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y el Estado moderno*. México, Juan Pablo Editor.
- _____ (1981). "La conquista del Estado", en *Escritos políticos (1917-1933)*. México, Ediciones pasado y presente (1977).
- Lenin, V. I. (1972). *El Estado y la Revolución Cultural*. Editorial Anteo, Buenos Aires.
- Marx, K. *El Manifiesto Comunista* [en línea]. Disponible: montesdetoledo.files.wordpress.com/2015/04/marx-manifiesto-comunista.pdf. [Consulta:] 22 de Febrero del 2015
- Marx, K. (1859). *Prólogo a la Contribución a la Crítica de la Economía Política* [en línea]. Londres. Disponible: https://vertov14.files.wordpress.com/2012/01/1-marx-el_metodo_de_la_economia_politica.pdf. [Consulta:] 22 de Febrero del 2015
- Massetti, A. (2011). "Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)". *Entramados y Perspectivas*, revista de la carrera de Sociología, vol. 1, N.º 1, enero-junio.
- Rey, M. (2014). "Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad" [en línea]. *Revista Estado*

y *Políticas Públicas*, año 3, N.º 2, octubre. Disponible: politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista. [Consulta:] 24 de Febrero del 2015.

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires, Editorial Taurus.

Vilas, C. (2012). “Instituciones: ni tanto ni tan poco”. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental (AAG)*, año 18, N.º 30.

Iglesia y Estado en la dictadura cívico-militar-eclesiástico-empresarial

Responsabilidades de la Iglesia en la violación de los derechos humanos y la implantación de una matriz económica pauperizante por parte del Estado según la visión del Grupo de Curas en la Opción por los Pobres.⁶

Por Marcelo Ciaramella

La Iglesia aparece representada a menudo como una entidad inmutable, casi inmune a los drásticos cambios que se verifican en las sociedades humanas a lo largo del tiempo y situada en una suerte de dimensión ahistórica. El actuar de la Iglesia ha estado hasta el pasado reciente solo sujeto a la teología. En los últimos años la historiografía argentina ha incorporado la importancia del rol de la Iglesia en los procesos sociales, políticos y económicos de diversos períodos, pensándolos desde una perspectiva laica, en términos estrictamente históricos, excluyendo ataques o defensas de la Iglesia. (Di Stefano, 2004).

Desde los años finales de la década del 60, la conflictividad social tocaba sus puntos más críticos. La institución eclesial (nos referimos a la jerarquía episcopal) siempre se ubicó temerosa y defensiva frente al surgimiento de posiciones ideológicas de izquierda. La protesta social más radical y el avance de ideas “materialistas y ateas” ponían en cuestión la afirmada hegemonía cultural e ideológica de la Iglesia, el temor creciente en obispos y sacerdotes de que una posible apertura al marxismo amenazara el fundamento católico de la nacionalidad. (Martín Obregón, 2005: 259-270).

La Iglesia no pudo permanecer al margen del estallido de la violencia política, de la que no quedó afuera, así como tampoco le sucedió a ningún otro espacio de la sociedad argentina:

⁶ Extracto de la Carta de Navidad 2014 emitida por el Secretariado Nacional del grupo de Curas en la Opción por los Pobres.

Tanto es así que las principales organizaciones armadas de los años setenta, el ERP y Montoneros, tuvieron al catolicismo como uno de sus interlocutores, incluso en sus momentos más difíciles; en 1976, cuando la represión militar arreciaba, ambas agrupaciones dirigieron dos cartas abiertas al clero argentino, con la expectativa de que este hiciera oír su voz a fin de lograr poner un freno a la represión. La imagen de la Iglesia cómplice no era para nada nítida hasta ese momento. (Miranda, 2011: 127).

Fue evidente que, desde el golpe militar, las Fuerzas Armadas aludieron al “occidente cristiano”, “la nación católica”, un “nacional catolicismo”, para legitimar la “reorganización nacional”, que proponían con el debido aval de la institución eclesiástica a quien no le disgustó alimentar un clima de verdaderas “cruzadas”. Las Fuerzas Armadas concebían a la institución eclesial como un espacio conflictivo entre las fuerzas renovadoras del Concilio Vaticano II, los documentos de Medellín y –más tarde, en 1979– Puebla y los intentos de restaurar un catolicismo nacional. De hecho se propusieron depurar sus estructuras eliminando lo que consideraban la “infiltración de izquierda”. Mientras tanto, fortalecieron su alianza con la cúpula eclesiástica, propulsora de un disciplinamiento dentro de las filas católicas, al otorgarle la misión de legitimar sus actuaciones y convirtiéndola como en el pasado, en guardiana de los valores de la argentinidad. Los cuadros superiores de la Iglesia asumieron esas funciones y rápidamente se exhibieron como “guardianes espirituales de la espada de los militares” (Dri, 2000).

Para un amplio sector de la Iglesia de aquel momento debía mantenerse la concepción de la Iglesia como sociedad perfecta, el catolicismo como alma de la Nación y de las Fuerzas Armadas, como aliado ineludible en la construcción de una sociedad cristiana. La relación del episcopado con la dictadura resultó una constante durante todo el proceso militar.

Emilio Mignone –fundador del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y para muchos “el líder más importante del

movimiento de Derechos Humanos en Argentina”– puntualizaba⁷, en *Iglesia y Dictadura*, que:

(...) los cambios copernicanos producidos por el Concilio Vaticano II y los documentos (...) de Medellín, produjeron una fuerte crisis interna en la Iglesia argentina; sorprendieron y desbordaron a los obispos, que no estaban preparados para encabezarlos y conducirlos. Los desenvolvimientos políticos de la década del 70 (...) terminaron por asustarlos. Su única preocupación consistió, entonces, en encontrar la forma de sacarse de encima a los perturbadores y volver al antiguo orden. Los militares se encargaron, en parte, de cumplir la tarea sucia de limpiar el patio interior de la Iglesia, con la aquiescencia de los prelados. Esta siniestra complicidad explica algo que cuesta entender a los observadores católicos extranjeros: la sorprendente pasividad de un episcopado que contempla sin inmutarse cómo obispos, sacerdotes, religiosos y simples cristianos son asesinados, secuestrados, torturados, apresados, exiliados, calumniados. Las escasas quejas, en los episodios más resonantes, tienen un carácter formal y se adelantan a insinuar las disculpas... (Mignone, 1986: 158).

Mignone también refiere que las cabezas del episcopado católico no desconocían los planes de las Fuerzas Armadas. Relata que la noche previa al pronunciamiento dos de los jefes de la conspiración –el general Jorge Videla y el almirante Emilio Massera–, se reunieron con la jerarquía eclesiástica en la sede de la Conferencia Episcopal, ubicada en Paraguay 1867 de la Capital Federal. El mismo día del golpe de Estado los integrantes de la junta militar –Videla, Massera y Agosti–, mantuvieron una larga sesión con monseñor Adolfo Tortolo, arzobispo de Paraná, vicario castrense y presidente de la Conferencia Episcopal Argentina (Mignone, 1986: 49). Al día siguiente del golpe de Estado, los obispos y el nuncio apostólico, Pio Laghi, comenzaron a recibir pedidos de ayuda ante la ola de torturas, detenciones y desapariciones. No cabe duda que las descripciones que escucharon

⁷ Así lo afirma Horacio Verbitsky, citado en Bullentini, 2011. Vaya nuestro reconocimiento a H. Verbitsky y a su trabajo *Historia política de la Iglesia católica*, 4 tomos. Buenos Aires, 2007 – 2010, particularmente el tomo 4: “La mano izquierda de Dios”, a quien se deben muchos de los elementos asumidos en este texto.

les permitieron adquirir rápida conciencia –si es que no la tenían– de la utilización sistemática de métodos violatorios de la dignidad de las personas.

Ya hemos mencionado a los pocos obispos que supieron levantar la voz. Como consta en el boletín de la Agencia Informativa Católica Argentina (AICA) del 1.º de abril de 1976, el obispo de La Rioja, Enrique Angelelli denunció que se quería:

(...) separar a la Iglesia del pueblo; separar a los pastores –sean ellos obispos o sacerdotes– de sus comunidades; se busca separar a los sacerdotes entre sí; sembrar en el pueblo y en las mismas comunidades religiosas la “sospecha”, la “desconfianza” de sus hermanos; se busca separar a las diócesis argentinas; se busca contraponer la Iglesia de Pío XII a la de Juan XXIII o Pablo VI, haciendo aparecer a la de Pío XII como fiel y a la de Juan XIII y Pablo VI como infiel; se busca separar a los laicos militantes y apostólicos como “peligrosos”; se busca obstaculizar la misión evangelizadora de la Iglesia porque se cree que prepara la “subversión” en el pueblo.

Pocos meses después, Enrique Angelelli fue asesinado.

En 1980 Jorge Novak, obispo de Quilmes, escribió una carta a la Asamblea del Episcopado, donde frente a la pretensión oficial de encubrir las desapariciones y el terrorismo de Estado, les pidió a sus colegas obispos que hicieran un pronunciamiento público, decidido y claro contra la presión de Jorge R. Videla de cubrir lo sucedido con un manto de olvido.

En los primeros años del régimen militar, y en un momento donde la Iglesia jerárquica no visualizaba otra alternativa que la de un gobierno de las Fuerzas Armadas, las cúpulas del episcopado mantuvieron su apoyo a los lineamientos generales del “Proceso”, movidos por esos objetivos comunes que eran el disciplinamiento social y la restauración de un universo valorativo y simbólico donde el catolicismo ocupaba un lugar central (Martín Obregón (2005: 259-270).

También creemos necesario distinguir una vertiente económica de la relación entre Iglesia y dictadura.

“Reorganizar” para la Junta Militar no solo consistió en realizar una limpieza ideológica y un disciplinamiento de la sociedad con métodos terroristas, sino que significó también modificar la estructura productiva y el modelo de Estado que la sustentaba, aplicando un modelo económico liberal, concentrando el capital en manos de pocos, de exclusión social y pauperización generalizada.

La producción industrial dejó de ser el eje de la dinámica económica, diluyendo así el protagonismo de la clase obrera argentina. Para lograr ese objetivo, la Junta Militar le entregó por cinco años el Ministerio de Economía a José Martínez de Hoz, hijo y nieto de una de las familias más conocidas de la burguesía terrateniente argentina, proveniente de una tradición democristiana y luego, a uno de sus discípulos, Roberto Alemann, entre 1981 y 1982. Cambiaron de raíz el modelo de acumulación vigente dando especial importancia al sector financiero, la apertura económica, a minimizar el gasto social y avanzar en la concentración económica. Apesar de las críticas al interior de las FF. AA., de otros sectores agropecuarios e industriales y del fracaso manifiesto que rápidamente produce (destrucción del mercado interno, concentración del ingreso, endeudamiento, gastos en armamento, fuga de capitales, empobrecimiento, alta inflación, crisis financiera, desindustrialización) este será el único plan económico de las FF. AA. durante todo su gobierno (Mallimacci, 2006: 175-186).

En 1977 se realiza una gran reforma financiera: el mercado de capitales queda liberado de los controles del Banco Central. De este modo se impone un nuevo comportamiento económico y social basado en la valorización financiera. La tasa de cambio de peso a dólar se reajusta diariamente hasta 1978, y a partir de esa fecha, se anticipa un calendario gradual de devaluación del peso, que revaloriza dólar, lo que produce un profundo atraso cambiario. En 1980 estalla la crisis financiera: quiebra de bancos, fuga de depósitos, especulación monetaria y un importante crecimiento de la deuda externa que pasa de casi 8 mil millones de dólares en 1975, a casi 45 mil millones de dólares en 1983 (Mallimacci, 2006: 175-186). Se desató una avalancha de bienes importados baratos y de viajes al exterior debido al atraso

cambiario aprovechado por un importante sector de altos y medianos ingresos.

Las políticas económicas de la dictadura dejaron un Estado quebrado y debilitado. A la vez fortalecieron un conjunto de actores que se beneficiaron del quebranto público y que ejercieron el poder en cuanto a las decisiones económicas, lo que influyó a los gobiernos democráticos subsiguientes. No es casual que muchos de esos actores privilegiados por el modelo de concentración económica hayan tenido y tengan excelentes relaciones con la Iglesia en general y varios obispos en particular. Es por esto que, creemos que con razón, la dictadura ha sido calificada como cívico-militar-eclesiástica-empresarial.

En la modificación del modelo de acumulación donde se priorizó el sector financiero sobre el productivo jugará también un rol fundamental la aniquilación de un sindicalismo combativo que buscó recuperar los sindicatos frente a la burocracia aliada a la patronal y que también se opuso al intento del ministro de Economía del Gobierno de Isabel Perón, Celestino Rodrigo, a implementar las primeras medidas de ajuste de corte liberal. Este sindicalismo combativo, desde los primeros días del golpe fue perseguido, muchos de sus dirigentes y las comisiones internas de fábricas fueron secuestrados, asesinados o siguen desaparecidos. Los obispos en general cuando prestaron oído a los sectores obreros lo hicieron con las cúpulas sindicales, que siempre fueron invitadas a sus semanas sociales, que negociaron para conservar beneficios, como las obras sociales, con el poder militar de turno o también con algún gobierno democrático.

Las reflexiones de *Populorum Progressio*, del Papa Pablo VI, son contundentes y casi contemporáneas a aquellos momentos:

(...) ha sido construido un sistema que considera el provecho como muestra esencial del progreso económico, la concurrencia como ley suprema de la economía, la prosperidad privada de los medios de producción como un derecho absoluto, sin límites ni obligaciones sociales correspondientes. Este liberalismo sin freno, que conduce a la dictadura, justamente fue denunciado por Pío XI como generador de «el imperialismo internacional del dinero». No hay mejor manera de reprobear tal abuso que recordando solemnemente una vez más

que la economía está al servicio del hombre. Pero si es verdadero que un cierto capitalismo ha sido la causa de muchos sufrimientos, de injusticias y luchas fratricidas, cuyos efectos duran todavía, sería injusto que se atribuyera a la industrialización misma los males que son debidos al nefasto sistema que la acompaña. Por el contrario, es justo reconocer la aportación irremplazable de la organización del trabajo y del progreso industrial a la obra del desarrollo.

Cuesta creer que una referencia teórica de esta importancia haya sido ignorada por el episcopado a sabiendas de las consecuencias de hambre, pobreza, desocupación y desindustrialización que sobrevinieron para el pueblo argentino. Esta lógica de acuerdos tácitos y obtención de privilegios convalidando modelos liberales de exclusión contraindicados en la Doctrina Social de la Iglesia se continuó más allá de la dictadura militar en el menemismo de los 90 y el gobierno De la Rúa de 1999 a 2001. Pero no dejan de sorprender los continuos cuestionamientos de los obispos sobre la pobreza y la cuestión social en la última década, que a pesar de no haber sido resuelta esta problemática en su profundidad, los indicadores de pobreza, hambre, mortalidad infantil e indigencia han descendido notoriamente en relación a los de la dictadura y el menemismo donde el silencio de la cúpula episcopal se asemejó a complicidad.⁸

Tampoco la democracia como sistema de convivencia política y participación del pueblo fue sostenida con convicción por la Iglesia jerárquica. La desmovilización y desactivación de las organizaciones, religiosas y no religiosas, algo impensable en un sistema democrático con plena vigencia de sus instituciones, se implantó casi como una norma a cumplir por las autoridades de los gobiernos de facto. Sin otros actores que obstaculicen su accionar, la Iglesia católica se ubicó en esos períodos como la instancia de legitimación del poder.

⁸ Resulta grave que el episcopado hable hoy de una sociedad “enferma de violencia” cuando nada de esto se dijo en los tiempos que hemos descrito en este documento y que, sin duda, lo hubieran ameritado infinitamente más.

Terminada la dictadura, en *Iglesia y Comunidad Nacional* (1981) y otros documentos posteriores el episcopado se pronunció contra el golpismo y a favor de la construcción de una democracia estable y sólida. En *Construyamos la Nación*, de 1984, el episcopado declara que su deber es señalar posibles desviaciones en la democracia, y se pone el acento en el proceso de secularización y la pérdida de identidad como nación. La democracia parece acompañarse, siempre y cuando no altere los privilegios conseguidos por la Iglesia en su larga relación con el Estado. La Iglesia jerárquica se ve a sí misma como por encima de todo por su origen divino, ignorando el pesebre pobre que en estos días celebramos, y la infamia de la cruz imperial a la que fue sometido su fundador, como si no estuviera sujeta a los avatares de la vida humana, y como si hubiera salido indemne del terrible momento vivido en la dictadura militar.

Su relación con otros actores sociales fue siempre “de cúpulas” interactuando con dirigentes políticos, sindicales, empresariales, aunque la legitimidad de los mismos estuviera altamente cuestionada por las bases.

Se constata un cambio visible de actitud de la Conferencia Episcopal Argentina al recibir a algunas de las víctimas de la dictadura; del mismo modo idéntica actitud por parte del Obispo de Roma. Celebramos su exhortación a colaborar con información a aquellos que puedan brindarla sobre entierros clandestinos, destino final de detenidos desaparecidos, apropiación de niños y otros datos que puedan contribuir al esclarecimiento de tantas vidas truncadas o familias desarticuladas; a poner un poco de luz en medio de la noche oscura de la dictadura cívico-militar-eclesiástica-empresarial.

No nos parecen serios ni nos convencen gestos tales como un supuesto pedido de perdón insuficiente sin besar los pies de las víctimas y esperar de ellas el perdón requerido. Es cierto que otros grupos no hicieron siquiera eso, y esperaríamos lo mismo de empresarios, periodistas, sindicalistas. Pero hablamos de nosotros mismos.

Un sincero pedido de perdón debe ir acompañado no solamente de reparación, sino de gestos y actitudes concretas que manifiesten visiblemente el cambio de actitud. Creemos que pedir perdón por “si hubiéramos hecho” algo y seguir eligiendo modelos económicos coherentes con el genocidio por ser genocida también el modelo es algo incoherente con el perdón requerido.

Una exhortación a colaborar con información a quienes la tuvieron, debiera ir acompañada de un transparente gesto de apertura de archivos, exigencia a los capellanes militares, policiales y otros que tuvieron información a que la brinden sin ninguna reticencia, e incluso “exhortarlos” a que se entreguen a la justicia si hubieran delinquido. Y aplicar hacia ellos las sanciones canónicas correspondientes. Que Christian von Wernich, por ejemplo, no haya sido expulsado del estado clerical y siga celebrando la eucaristía resulta un escándalo que clama al cielo.

Los textos episcopales, sin duda alguna, deberían abandonar definitivamente todo atisbo de la falsa “teoría de los dos demonios”, a fin de contribuir a crear conciencia en todos los miembros de la sociedad que el “Nunca Más” no ha de ser solo una expresión de deseo, sino una meta evangélica a alcanzar.

Gestos concretos y reparadores podrían esperarse, como por ejemplo, exposiciones sobre la dictadura y reconocimiento sincero de los mártires, particularmente en aquellas iglesias que se cerraban al paso de las organizaciones de Derechos Humanos; relación frecuente y solidaria con los espacios y organismos de los que el episcopado se desentendió de manera escandalosa, como fue el cierre de la Catedral porteña cuando las Madres de Plaza de Mayo eran corridas por las fuerzas represivas; participación oficial y clara en los actos públicos de memoria del 24 de Marzo y en los actos culturales como Teatro por la Identidad u otros en los que la Iglesia ha estado ausente; promoción de gestos religiosos relacionados con el sufrimiento de los desaparecidos y sus familiares, tales como el rezo del Vía Crucis en los centros clandestinos de detención en el tiempo de Cuaresma u otros similares del mismo modo en que se ha ponderado la visita y el rezo de los Papas en Auschwitz.

De aquellas iglesias lugar de asilo y solidaridad, a las iglesias cerradas, o con curas mostrando a las Fuerzas Armadas dónde estaban escondidos los manifestantes, hay ciertamente un abismo que debería repararse. Sigue sobrevolando de manera consciente o inconsciente la tendencia a echar un manto de olvido sobre la posición dolorosamente cómplice de una buena parte del episcopado argentino.

Un reconocimiento claro de aquellos pocos obispos que levantaron su voz y arriesgaron sus vidas no puede faltar en un sincero cambio de actitud episcopal. La participación activa y militante de la jerarquía eclesiástica en la defensa de los Derechos Humanos, los conculcados de ayer y las violaciones de hoy, no puede estar ausente. La creación de un departamento, comisión u oficina dependiente de la CEA dedicada –sin injerencias confusas– a los Derechos Humanos puede ser un buen indicio de cambio de actitud. Aunque debería evitarse caer en la tibieza de la Comisión Justicia y Paz, que no solamente no levantó su voz en la dictadura, sino que –además– salió inmediatamente a despegarse ante toda posible confusión de nombre con el SERPAJ, cuando Adolfo Pérez Esquivel fue nombrado premio Nobel de la Paz (Mignone, 1986: 200). Una necesaria independencia de posibles cambios episcopales debiera quedar claramente manifestada. Otro tanto ocurre con la Comisión Episcopal de Pastoral Social o la Universidad Católica Argentina, muchas veces más cerca de ser voceros del *establishment*, que de acompañar pastoralmente los caminos de las víctimas del genocidio, como bien se ha acompañado a las víctimas de Cromañón o las de la instalación de las pasteras en Gualeguaychú.

Bibliografía:

- Bullentini, A. (2011). “Líder y protagonista” [en línea]. *Página 12*, Argentina, 6 de julio 2011. Disponible: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-171600-2011-07-06.html> [Consulta: 30 de noviembre de 2014].
- Di Stefano, R. (2004). *El púlpito y la plaza. Clero, sociedad y política de la monarquía católica a la república rosista*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Dri, R. (2000), “Teología y dominación”. En: Juan Cruz Esquivel, *Iglesia Católica, política y sociedad: Un estudio de las relaciones entre la elite eclesiástica argentina, el Estado y la sociedad en perspectiva histórica*. Buenos Aires, CLACSO.
- Lida, M. (2011). “Por una historia social y política del catolicismo en la Argentina del siglo XX”. Revista *PolHis*, N.º 8, segundo semestre.
- Mallimacci, F. (2006). *La dictadura argentina: terrorismo de Estado e imaginario de la muerte*. París, Ellipses Editon Marketing, pp. 175 – 186.
- Mignone, E. (1986). *Iglesia y dictadura*. Buenos Aires, Ediciones Colihue.
- Obregón, M. (2005). “La Iglesia argentina durante el ‘Proceso’” (1976-1983). *Prismas*, Revista de historia intelectual, N.º 9, pp. 259-270.

Políticas sociales: desde una matriz focalizada hacia su universalización (1990-2010)

Por Mariana Gómez

En el presente artículo analizaremos las transformaciones de las políticas sociales desde el año 1990 hasta la actualidad. La idea es describir las principales políticas sociales y realizar un análisis de sus principales rasgos en cada período. El estudio se realizará relacionando las políticas sociales a las modificaciones más generales del país, de índole política, económica y social.

Los años 90 estuvieron marcados por los designios de las políticas neoliberales, a partir de las cuales el Estado argentino quedó sujeto a los intereses del mercado, principalmente bajo el dominio de los sectores económicos más concentrados del espectro financiero.

Apartir de los mandamientos del dogma neoliberal, y a instancias del FMI, el gobierno menemista llevó a cabo reformas económicas estructurales, con la aplicación de políticas que incluían apertura comercial, liberalización de los flujos de capitales, desregulación de los mercados, desmantelamiento del Estado y, dentro de esto último, una serie de privatizaciones de empresas públicas.

Si con anterioridad a la dictadura militar del año 1976, el Estado había sido garante del crecimiento económico, de una redistribución tendiente a la equidad y de múltiples beneficios sociales, ante las nuevas ideas económicas imperantes de los 90 y las presiones de los grupos de poder, este Estado perdió el rol interventor, regulador y corrector de las injusticias que tiende a generar el capitalismo. El Estado argentino comenzó un largo y continuo proceso de debilitamiento y achicamiento que culminó en la dependencia de este último y de

su pueblo hacia el capital financiero y la desembocadura en una importante crisis económica.

El rol de protector e integrador social y de armonizador de los distintos intereses que otrora el Estado había sabido desempeñar se achicaría a su mínima expresión. En este contexto económico y político, también las políticas sociales sufrieron las transformaciones neoliberales. La regulación estatal de los mercados se esfumó y con ello, también, muchos de los derechos sociales y laborales:

Neoliberalismo es un término genérico que refiere a diversas variantes de aplicación de la teoría neoclásica. En esa teoría no se contempla un lugar particular para la política social o la política económica—salvo para esta última en un momento inicial de aplicación del modelo—, ya que una y otra constituyen intervenciones del Estado en el mercado y plantean, según este enfoque teórico, alteraciones en su funcionamiento. La libre operación del mercado garantiza en el largo plazo la asignación racional de los recursos; los desequilibrios son producto de elementos ajenos a él. El principal de estos es la intervención del Estado motivada por criterios políticos, ideológicos; en general no económicos. Solo se acepta la intervención estatal encaminada a restablecer el juego libre del mercado, pero aun así con recelo: este tiene mecanismos autorreguladores que son suficientes para recuperar el equilibrio (Vilas, 1997: 111).

Fue así como las políticas sociales, entendidas como una forma de intervención del Estado tendiente a la protección de los más vulnerables y a la integración de los distintos intereses de nuestra sociedad, fueron desapareciendo durante los años 90. El rasgo colaboracionista del gobierno menemista en su relación con los intereses de los más poderosos se notó con mayor fuerza en las modificaciones que se realizaron en el mercado del trabajo: flexibilización laboral, precarización, baja de los salarios, grandes niveles de desempleo y de empleo informal. A partir de estas reformas normativas se habilitó a los empleadores a disponer a su antojo de las vidas de los trabajadores. Las jornadas laborales se alargaron, los despidos se hicieron más frecuentes, y el fantasma de la desocupación permitió que los salarios tendieran a la baja y las condiciones laborales en general empeoraran.

En relación a las políticas sociales asistenciales, estas también adquirieron importantes transformaciones dentro del contexto neoliberal. Los caracteres que recibieron fueron: focalización, transitoriedad y la condición de contraprestación al beneficio adquirido.

Como decíamos con anterioridad, el Estado durante esos años dejó de cumplir su rol de armonizador e integrador social para pasar a proponer un modelo social donde se tolera la existencia de ganadores y perdedores. En función de la teoría neoliberal, según la cual el Estado no debe intervenir en los mercados ni en la sociedad en general, pues, con su accionar interrumpe su “normal” equilibrio, en lugar de tomar una tarea interventora de manera sistemática y permanente, el Estado empieza a asistir de manera aislada a aquellos ciudadanos que, a causa de las políticas reformistas neoliberales de ajuste, cayeron en la peor situación de pobreza. Según el criterio neoliberal, pueden existir en las sociedades dos calidades de sujetos: aquellos que logren adaptarse e insertarse de algún modo en el sistema productivo y aquellos que por su falta de talento no logran insertarse, constituyéndose en perdedores y en marginales de la sociedad. En este sentido, el neoliberalismo, a través de sus políticas sociales asistenciales, propone simplemente evitar que los “perdedores” de nuestra sociedad continúen cayendo en la desgracia; estas políticas no colaboran en mejorar su situación de manera que estos puedan salir de la marginalidad, sino que evitan que continúen “cayendo”.

Así, la política social asumió el carácter de **focalizada**, asistiendo a través de sus acciones a un sector segmentado de la sociedad, aquel que se encontraba sumido en la mayor pobreza (Vilas, 1997). En este sentido, dice Massetti (2011:14), haciendo un confronte entre los conceptos de universalidad y focalidad:

El debate conceptual que nos ha legado las políticas de estado orientadas con criterios económicos antes que sociales se refiere a que la utilidad final de las políticas sociales es acotada a problemáticas sociales específicas. Los términos del debate consisten en la oposición entre la universalidad y la focalidad de las políticas. Lo primero se asocia en buena medida a estados de amplia presencia en la vida social, estados benefactores; y lo segundo se asocia a estados “bomberos”, con capacidad tan solo de resolver ex post parte de los efectos de crisis puntuales.

Otra de las características que tomaron las políticas sociales durante la década de los 90 fue su **transitoriedad**. En función de que la teoría neoliberal cree que, superada la etapa inicial, se reinstalará el sano equilibrio en la sociedad y los mercados, conduciendo todo ello al esperado “derroche”, lo que producirá que un pequeñísimo sector social permanezca en la pobreza (Vilas, 1997).

La política social asistencial de los 90 fue concebida como un “gasto”, dejando el cariz que antes tenía de inversión social. En este sentido, los recursos estatales asignados a las políticas sociales asistenciales sufrieron una dura restricción, el ajuste provocó efectos negativos sobre la educación, la salud y la seguridad.

Dice Astor Massetti (2011:15), en relación a las dificultades que presenta la política asistencial durante la etapa neoliberal:

(...) en nuestro país, las políticas sociales asistenciales focalizadas desde el retorno democrático han tenido dos grandes falencias: 1) se han topado con el desafío de que las crisis para las que fueron pensadas lejos de pasar han continuado en el tiempo; sobreviviendo incluso a las propias políticas. Y 2) los alcances en términos cuantitativos (en unidades de beneficio) han sido insuficientes y respondiendo generalmente a criterios procíclicos.

En el año 1999 concluyó el segundo mandato del gobierno menemista. La Alianza gana las elecciones presidenciales, colocando a la fórmula De la Rúa – Álvarez como máximas autoridades de nuestro país. Si bien esta alianza se había constituido a partir de las fuertes críticas al gobierno menemista, una vez en el poder, el radical De la Rúa, a través de la cartera de hacienda, siguió llevando adelante políticas económicas de tinte neoliberal. Es decir que, si bien el color político había cambiado, las políticas económicas se constituyeron en continuación de las aplicadas durante el menemismo. Fue así que, cuando De la Rúa asumió la presidencia, las líneas del período anterior continuaron profundizando la crisis.

Muchas industrias (sector autopartista, textiles Grafa, Alpargatas, Gillette, Philips, Nestlé, entre otras) decidieron trasladar sus plantas al Brasil: “El año concluyó bastante peor de lo que se había

previsto. La economía se achicó un 0,8% en los sectores industrial, agropecuario y de la construcción la recesión fue incluso bastante más fuerte. La inversión cayó casi un 7%, acumulando en dos años un 20% de retracción” (Todesca, 2006 :336). Todo esto significó que los niveles de desempleo empeoraran.

La crisis continuó con las siguientes características: inflación cambiaria, salida masiva de capitales, quiebra de bancos, empresas y particulares. Nuestra economía sufrió un fuerte deterioro, con reducción del crecimiento, de la producción doméstica y, como decíamos anteriormente, aumento del desempleo.

En relación a las políticas sociales, como comentamos, estas siguieron signadas por el contexto neoliberal. Las características asumidas durante el período menemista continuaron durante la etapa de De la Rúa, así la focalización, transitoriedad y su concepción como gasto continuaron vigentes.

Luego de la crisis económico-institucional del año 2001, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, se propusieron importantes modificaciones a las políticas sociales. Estas, con el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, se masificaron (Masseti, 2011:15). Esta **masificación** implicó que el presupuesto destinado a políticas sociales se ampliara a partir del año 2002: “En promedio, el período 1990-2001 este ítem del presupuesto nacional rondó el 5%; mientras que a partir del 2002, el promedio se elevó al 11%”. Es decir que, la etapa posterior al 2001 significó un cambio de paradigma en lo que atañe a las políticas sociales asistenciales a causa de su masificación a partir del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Astor Massetti se refiere a este período como “paradigma mixto”, pues los planes sociales si bien no adquirieron la característica de la universalidad, se expandieron en lo que hace a la cantidad de ciudadanos protegidos, superando la calidad de las aplicaciones focales (Masseti, 2011).

A partir del año 2003, con el comienzo del gobierno kirchnerista, empiezan a llevarse a cabo importantes políticas públicas que intentan reinstalar en nuestra sociedad el modelo de Estado protector, integrador, benefactor que otrora había tenido vigencia. Los valores propios del neoliberalismo dejan de estar en boga y la relación Estado-mercado-

sociedad empieza a ser concebida de distinta manera. El Estado vuelve a pretender ser el actor que, ante las injusticias e inequidades que causa el mercado, interviene, intentando armonizar entre los distintos sectores sociales. Su intervención en la economía y en la sociedad, ya no va a ser estimada como en la etapa anterior, sino que se va a pensar como una necesidad y como algo beneficioso para la sociedad en general, no solamente para los sectores más vulnerables.

Teniendo en cuenta que la crisis del 2001 y la hegemonía neoliberal anterior dieron como resultado 25% de desocupados, 54% de ciudadanos en situación de pobreza y 27,7% en la indigencia, para este gobierno el **trabajo** se cristalizaría como el gran integrador social, y en función de ello, el aumento de los niveles de empleo se transformó en prioridad.

Una de las primeras transformaciones realizadas dentro de las políticas sociales apuntó a mejorar las condiciones del trabajo. A partir de las reformas aplicadas desde la política laboral se persiguió el fortalecimiento del rol de los sindicatos, la mejora en la distribución del ingreso y de las condiciones laborales en favor de los trabajadores. Una de las inaugurales medidas fue el aumento de los sueldos básicos, a lo cual le continuó el retorno de la fijación del salario mínimo, vital y móvil, con sucesivos aumentos a través del transcurso del tiempo en función del ritmo de la economía, lo cual permitió establecer un piso salarial a partir del cual negociar los sueldos. Al mismo tiempo, nos encontramos con el retorno de la puja distributiva gracias a la vuelta en vigencia de los convenios colectivos entre capital y trabajo. Así, a partir de las negociaciones anuales de paritarias se logró mejorar las condiciones de trabajo y elevar los salarios reales.

En esta etapa se buscó la inclusión social a partir del empleo y del aumento del consumo popular. Durante el kirchnerismo, el consumo se convirtió en motor del crecimiento. Siguiendo los criterios keynesianos, ese gobierno logró, a través de los sucesivos aumentos de los salarios reales, el aumento de la demanda, gracias a la cual se impulsó fuertemente la producción, inversión y empleo.

Otras decisiones importantes fueron la derogación de las leyes de flexibilización laboral y la modificación de los topes indemnizatorios por accidente de trabajo, entre otras.

Danani y Hintze (2011), en el libro *Protecciones y Desprotecciones*, nos describen el sistema de seguridad social argentino de las últimas dos décadas, y dentro de este sistema, también nos indican las diferencias y similitudes existentes entre las asignaciones familiares gozadas por los trabajadores formales y la Asignación Universal por Hijo creada en el año 2009.

Dentro de las prestaciones se enuncian dos subsistemas que implican transferencia de ingresos. Por un lado, nos encontramos con la asignación familiar de índole contributiva, gozada por aquellos trabajadores que se encuentran registrados en la seguridad social y en relación de dependencia, la cual implica los siguientes beneficios: asignación por nacimiento, por maternidad, por adopción, por matrimonio, la asignación prenatal, la asignación para hijos menores de 18 años, para hijos con discapacidad y una ayuda escolar; y por el otro, la no contributiva, recientemente creada, en el año 2009, a partir de la gestación de la Asignación Universal por Hijo Para Protección Social (AUHPS) (Danani y Hintze, 2011).

La implementación de la AUHPS implicó la extensión del beneficio a aquellas familias que no se encontraban protegidas en ese sentido, por no revestir dentro de la órbita del trabajo formal. Al mismo tiempo, los trabajadores informales se convirtieron sujeto de derecho (Lo Vuolo, 2009).

La prestación no contributiva (AUHPS) se encuentra destinada a menores de 18 años que no perciban otra asignación y que dependan de trabajos no registrados dentro de la seguridad social. Asimismo, si existieran ingresos familiares, estos no deben ser superiores al establecido por el Salario Mínimo, Vital y Móvil. También podrán percibir este beneficio los menores de 18 años dependientes de trabajadores desocupados que no se encuentren protegidos por el seguro de desempleo, de trabajadores que forman parte del régimen de servicio doméstico o de monotributistas sociales.

Una de las diferencias que guarda la AUHPS en relación a la asignación familiar contributiva es la retención que el Estado realiza del 20% del beneficio durante todos los meses, la cual se coloca en una caja de ahorro y puede ser percibida finalizado el año, luego de constarse el cumplimiento de las condiciones exigidas (controles sanitarios y vacunación hasta los 4 años de edad y, a partir de ello, asistencia de los niños y adolescentes a establecimientos educativos públicos). En esta cuestión encontramos una diferencia con la asignación contributiva, ya que la última no implica retención de ningún porcentaje sujeto al cumplimiento de condiciones.

Otro requisito para poder percibir la Asignación Universal por Hijo (AUHPS) es que el ingreso de los trabajadores a cargo de los menores de 18 años no sea superior al Salario Mínimo, Vital y Móvil. Esto se constituye en una característica que fragmenta el sistema de prestaciones y que establece desigualdades, pues los trabajadores informales que superan con sus ingresos ese límite no tienen derecho a gozar de la asignación, dejando fuera a sus hijos de esta protección. Asimismo, el techo para el beneficio contributivo es muy superior al prescrito para las no contributivas, situación que marca la diferencia entre ambas prestaciones.

Si bien la AUHPS implicó un avance impresionante en relación a la extensión de su cobertura y en derechos ciudadanos (protege a 3.700.000 de menores, es decir, el 31% del total de menores de 18 años), todavía queda un sector de la sociedad que, dependiendo de empleos no formales, no percibe asignación alguna. Es decir, que si bien se ha avanzado en derechos, todavía hay sectores de la sociedad a los que el Estado no ha alcanzado con sus políticas y, por lo tanto, protegido. Esto puede ser por falta de información, de documentos de identidad, dependencia de monotributistas, o porque dependen de trabajadores que superan el tope del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Estos menores sin cobertura son 1.100.000 (9%) y es necesario que el Estado los integre socialmente si queremos ser una sociedad más justa (Danani y Hintze, 2011).

Más allá de las cuestiones para corregir y mejorar en relación a las políticas sociales que se vienen implementando, nos encontramos con un novedoso diseño de políticas sociales. Estas pasaron a abarcar,

a partir de sus distintos programas, a un mayor número de personas, Massetti indica:

(...) la inversión en este tipo de políticas fue muy alta durante el período 2003-2007. En general los valores absolutos y relativos del gasto en políticas focalizadas se mantienen por encima de los que se observaban hace ya casi veinte años atrás, y por supuesto por encima de los valores previos a la post convertibilidad. Esto es una novedad también si se considera que la política asistencial en general es procíclica (o sea contraria a los momentos de mayor urgencia): un acierto del gobierno de Kirchner –profundizado por el de Fernández– es haber mantenido los niveles de Gasto Social en general y los de Gasto Social Focalizado en particular “a pesar” de la recuperación de los indicadores más fuertes. Desempleo, Pobreza e Indigencia se han reducido sensiblemente; y no por esto los niveles de gasto han respondido hacia la baja (Massetti, 2011:20).

Es decir que, durante esta etapa, los fondos destinados a financiar las políticas sociales fueron en aumento y lo más importante, no fueron concebidos como gasto, sino como inversión. Incluso podemos considerar que a partir de estas políticas, el ingreso de muchísimas familias se elevó, colaborando de manera importante con el aumento del consumo, lo cual favoreció a elevar los niveles de producción. Entonces, no solo se ayudó a mejorar la calidad de vida de un gran sector de familias con niños, niñas y adolescentes en su seno, sino que también se puede observar que ese aumento del ingreso familiar, redundó y redundará aún hoy en mayor consumo y, por ende, en más producción e inversión.

Las políticas sociales que surgieron durante los gobiernos de Kirchner y Fernández adquirieron el color de derecho ciudadano. Es decir que, en la actualidad, aquellos que cumplen con los requisitos establecidos gozan del derecho a este beneficio sin estar dependiendo de favoritismos o decisiones arbitrarias. Esta característica se constituyó en la primordial diferencia con las políticas desplegadas durante el intervalo duhaldista, ya que los planes Jefes y Jefas dependían de la decisión de quienes los controlaban. A esto se suma el reconocimiento al trabajo. Las políticas sociales a través de la AUHPS lograron integrar a muchos ciudadanos a partir del reconocimiento de

su calidad de trabajadores y en base a eso reconocer un derecho. Es decir, no se otorga el beneficio simplemente en función de la necesidad, sino que se brinda, principalmente, en virtud de reconocer el carácter de trabajador, no registrado, pero trabajador al fin.

En relación al debate en torno a los conceptos políticas focalizadas/ universales, durante la etapa kirchnerista se ha dado un enorme paso en virtud al mayor alcance logrado en la protección y reconocimiento del derecho. Sin embargo, al quedar un sector de la sociedad excluido de este beneficio consideramos que no se puede hablar de universalidad. Las transformaciones realizadas tienden a ella, pero todavía no alcanzan a la totalidad de los trabajadores. Cuando todos los trabajadores, ya sean, formales o informales, se encuentren integrados en la seguridad social, a partir de condiciones y requisitos homogéneos, vamos a poder hablar de universalidad.

Bibliografía:

Hintze, S. y Danani, C. (coords.) (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires, UNGS.

Lo Vuolo, R. (2009). *Asignación por hijo*. Buenos Aires, CIEPP. Serie Análisis de Coyuntura N.º 21.

Masseti, A. (2011). “Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)”. *Entramados y Perspectivas*, revista de la carrera de Sociología, N.º 1, vol. 1, enero-junio.

Todesca, J. (2006). *El mito del país rico*. Buenos Aires Emecé.

Vilas, C. (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)”. *Desarrollo Económico*, N.º 144, vol. 36.

Las políticas públicas con enfoque de derechos en el Municipio de Quilmes (2008 -2014)

*Por Valeria Isla
Con la colaboración de Daniel Zárate*

En el marco de pensar un Sistema de Protección Social a nivel local en Quilmes, es necesario considerar el abordaje de derechos a los 582.943 habitantes, destacando que entre 2001 y 2010, la población creció un 12,4%, lo que representa una variación absoluta de 64.155 personas. En este contexto, cuando asumimos el Gobierno junto al Intendente Gutiérrez (diciembre 2007) se decidió gestionar la realización de un Censo Social⁹ debido a la importancia de definir y caracterizar la dimensión de la pobreza, su intensidad, cantidad de personas, de hogares, niveles educativos alcanzados, cantidad de niños dentro de esos hogares, en pos de definir y asignar recursos para la construcción de una política pública en función de esta prioridad, de manera transparente.

El Censo Social, cuyo trabajo de campo se realizó entre junio 2009 y marzo 2010, se concentró en las más de 30 villas asentamientos del Municipio de Quilmes. El resultado fue de 28.470 familias que habitan 24.087 hogares en situación de extrema pobreza. Cabe destacar que el índice de extrema pobreza está relacionado con las condiciones de la vivienda, con lo cual el índice de pobreza por ingreso, puede variar en números.

Este censo nos brindó datos nominales, discriminados por barrio, lo que nos permitió trabajar con brechas, cruzando

⁹ Censo Social Quilmes 2010: SIEMPRO, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes, Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Lanús. Disponible: www.quilmessocial.org.

la información con otras bases de datos y *así permitió repensar y reorientar la inversión como proponer nuevas estrategias tanto con Nación como con Provincia.*

Cabe destacar, que al igual que en el resto de la Argentina y América Latina, gran parte de la población está conformada por niños, niñas y adolescentes. Según el último Censo Social, viven 101.028 personas de las cuales el 45% son menores de 18 años, es decir, hay 45.563 niños, niñas y adolescentes, quienes habitan el 71,8% de los hogares relevados. Estos hogares se caracterizan por un mayor número de convivientes, con un promedio de 5 personas. Vale aclarar que dicha composición familiar responde a una media del Conurbano de la provincia de Buenos Aires y la Argentina, y es aún mucho menor que en las provincias del norte argentino.

En relación al tema educativo, los niveles de escolaridad de la población en situación de vulnerabilidad social en la escuela primaria no distan de los valores medios provinciales. Según el Censo Social, llega a una cobertura casi universal (97%) en los niños y niñas de 6 a 12 años que asisten a un establecimiento educativo, sin observarse diferencias significativas por sexo.

Sin embargo, un rasgo característico de estos niños y niñas en situación de vulnerabilidad social son las trayectorias educativas con un alto nivel de rezago escolar. Sea por repitencia o abandono o la combinación de ambos fenómenos, existe un rezago escolar del 14,1% de los que están asistiendo al nivel primario, según el Censo Social.

Entre los 13 y los 18 años, los niveles de asistencia comienzan a reducirse: entre los menores de 15 a 18 años en situación de vulnerabilidad social, la permanencia o finalización del secundario se torna menos frecuente: solo dos terceras partes de los adolescentes continúan estudiando o lograron completar el nivel medio.

Asimismo, los niveles de rezago se intensifican. Un 35% de adolescentes en situación de vulnerabilidad social que asiste al secundario, posee sobreedad para el año al que están asistiendo, según determina el Censo Social.

Cabe destacar que la baja asistencia de los adolescentes a nivel educativo ha sido levemente mejorado debido a la Asignación Universal por Hijo. Asimismo, surge desde la investigación y desde los estudios que hay que seguir haciendo esfuerzos sostenidos, ya que en Quilmes solo dos tercios de los adolescentes continúan estudiando hasta terminar y titular el secundario.

En relación a este tema, también es importante tratar la calidad educativa. Esta cuestión se viene trabajando en las Mesas Participativas de Gestión Barrial en forma conjunta con directores de las escuelas, orientadores escolares, organizaciones sociales que hacen apoyo escolar y los Equipos de la Secretaría de Desarrollo Social, con formación en Ciencias de la Educación.

Otros dato importante sobre los adolescentes de 15 a 18 años en situación de vulnerabilidad social es que solamente un 6,4% estudia y trabaja, resaltando un 23,7% que no estudia ni trabaja. Esta franja de población es la de extrema vulnerabilidad, y sobre la cual se van construyendo los discursos de la inseguridad, el delito, de bajar la edad de imputabilidad. Desde la Secretaría de Desarrollo Social, el dato significativo que el de un 23,7% que no estudia ni trabaja, denota que existen derechos sociales y sistemas de protección social que garantizar.

En cuanto al proceso de Construcción de la Política de Infancia, cuando asumimos en diciembre de 2007, el Estado local estaba desmantelado, los programas y los proyectos subejecutados, la institucionalidad con Nación y provincia, deteriorada, en un marco de clientelismo político con relaciones clientelares entre los barrios y el Estado municipal.

En julio de 2010 comienza el funcionamiento del Consejo Local (www.quilmessocial.org), y puede comenzar así la construcción de una política pública basada en la transparencia, la participación, el aumento de cobertura, el incremento de la inversión social y el compromiso por los derechos sociales.

En cuanto al tema del aumento de cobertura y la inversión social, se debe a una prioridad que nos marca el Censo Social,

debido a la dimensión de la pobreza. En pos de generar un Sistema de Protección Social, garantizando Derechos Sociales, es condición necesaria dicho aumento, planificando estrategias a nivel municipal, provincial y nacional, con inversión en los sectores más vulnerables para generar una agenda pública a favor de los niños que permita aumentar programas, acciones y proyectos, priorizando la infancia.

En cuanto a los programas nacionales, es importante recalcar que la tarea a nivel local es generar el acceso a estos: a la AUH, al Sistema de Protección Social, entre otros.

La transparencia y la participación fueron y son dos herramientas, para nosotros, importantes. Es así que para intentar construir poder que de una disputa a la estructura clientelística, en un marco de prácticas culturales e históricas tan arraigadas al clientelismo, fue necesario proponer otra forma de hacer, innovar y accionar. En esto, la transparencia, el dar información, explicitar los criterios, publicar las investigaciones, que los datos estén disponibles, publicar los presupuestos, lo que es posible y lo que no; trabajar no con la promesa, sino con los datos de la realidad. Esto último genera conflicto, pero permite el ir construyendo otra institucionalidad, la cual posibilita un andamiaje favorable a derechos.

Otro tema importante, dentro del proceso de construcción de una modalidad distinta de gestión a nivel local, tiene que ver con la complejidad, el trabajar los múltiples planos en forma simultánea. En un marco de confianza quebrada con la sociedad, se puso énfasis en equipos de trabajo multidisciplinarios, con distintas miradas, generando un intercambio, el cual permite desde las distintas disciplinas generar análisis crítico, evaluaciones y mejorar abordajes en los procesos de intervención.

Cuando comenzó esta Gestión en la Secretaría de Desarrollo Social, el personal consistía de seis personas, dos trabajadores sociales y cuatro administrativos. Hoy son más de 200, de los cuales más del 70% son profesionales de distintas disciplinas.

La búsqueda de financiamiento, eje fundamental en todo el primer período y hoy en particular, para dar un salto cualitativo en

la inversión en políticas públicas de infancia, como también en la urbanización de villas y asentamientos, acceso a la salud, sexual y reproductiva, el acceso al agua, entre otros.

En este marco de garantizar derechos sociales, existe también la lucha contra intereses privados, un ejemplo es el del pasaje de la compra y distribución de módulos alimentarios que significaban más de setecientos mil pesos de compras por mes en alimentos al Municipio, con un solo proveedor, a pasarlo a la tarjeta alimentaria, en marzo de 2008, lo cual generaba la autonomía de la familia, quien ahora iba a comprar directamente al local. Hoy estamos invirtiendo un millón cien mil pesos con la tarjeta alimentaria de la Nación. La gente compra en comercios de Quilmes y va activando el empleo en sectores medios, lo cual genera una colaboración entre dos sectores sociales.

Cabe destacar, también, la búsqueda de alternativas y soluciones a obstáculos burocráticos. La provincia de Buenos Aires posee leyes de 1940 y nunca se hizo una reforma conforme a derechos. Al tener como objetivo el trabajar conforme a esta perspectiva, en un marco normativo que está muy atrasado en términos de derechos sociales, humanos y de los niños, hay que innovar permanentemente, hacer presentaciones, generar herramientas nuevas que no nos obstaculicen, para brindar una rápida solución a los problemas de la gente en Quilmes, pero también construyendo una visión estratégica e ir construyendo un antecedente que permita concluir a este Sistema de Protección Social y dar las discusiones correspondientes donde la inversión sea uno de los ejes importantes, para luego ver cómo y en qué se invierte.

En este marco general, en 2008, ni bien asume el Intendente, se define adherir a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Cabe destacar que este Municipio, como muchos otros de la provincia de Buenos Aires, se había negado sistemáticamente a firmar la adhesión a la Convención Internacional y a las leyes nacionales ya la Ley Provincial 13298.

Esto abre otra posibilidad y un campo de trabajo en el marco del Municipio de Quilmes. Por un lado, da comienzo a una etapa de

trabajo desde el área social conforme a derechos, con los marcos nacionales e internacionales correspondientes. Por otro, significó, en un primer momento, pensar el diseño de cuál era la mejor política social y en cuanto a la política pública para los niños, niñas y adolescentes, analizar la cuestión normativa y los marcos conceptuales para llevar a prácticas concretas todo lo que nos plantea la Convención.

En 2009 se crea el área de Promoción y Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia y también se arman dos grandes equipos de trabajo, uno de Restitución de Derechos para las medidas de protección y otro de territorio, para el trabajo en red y el trabajo con las organizaciones sociales, quienes fueron parte de la lucha por la ley. Una característica de Quilmes es que posee una red muy grande de instituciones: Colectivo de A Pie, Etis, Cartoneros de Villa Itatí, entre otros. Redes muy grandes institucionales, que hasta 2007, con un Estado desmantelado, se armaron y consiguieron financiamiento, de Nación o Provincia o de la Cooperación Italiana. Desde la Secretaría se consideró necesario el generar un puente de comunicación con estas instituciones y trabajar en colaboración. Cabe destacar que hoy en día, estas organizaciones tienen actividades creativas, artísticas, educativas en los barrios, y han superado también una situación de desconfianza para con el Estado local.

En relación al trabajo en red, generamos el dispositivo de las Mesas Participativas, llevado adelante por profesionales recibidos en Ciencias de la Educación, quienes han hecho investigaciones en participación y educación y trabajan con estrategias de educación popular, registrando y sistematizando cada una de las reuniones.

En el 2010 se crea el Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos de los niños, niñas y adolescentes, el cual cuenta con un sistema de acreditación y evaluación. Se verifica que la organización exista, que existan chicos y chicas, que tengan actividades con ellos y que trabajen conforme a derechos. Estos son los tres indicadores que se tomaron, se evaluaron con informes técnicos, para generar así las acreditaciones. Hoy 70 organizaciones pertenecen al Consejo, las cuales hay desde organizaciones de base sin personería jurídica, pero que acreditan más de cinco o seis años de trabajos con niños, niñas y adolescentes hasta

organizaciones mucho más grandes como la Asociación Colectivo de APe, un sector de SUTEBA, un sector de la CTA, un sector de la CTA Solano, las cuales son organizaciones que, en su momento, si bien tienen cariz gremial, han sido parte con sus institutos y con sus estrategias de lucha en Quilmes para que se promulgue la ley y se firmen los tratados de adhesión.

En este marco, en pos de poder garantizar un Sistema de Protección Social, lo expresado en la Convención y tomando como prioridad a los cuarenta y cinco mil niños, niñas y adolescentes que están en situación de pobreza, es que desde la Secretaría ponemos énfasis desde adentro al acceso a programas y hacia fuera a la idea de corresponsabilidad. Tanto la Ley Provincial 13298 como la Convención, hablan que para garantizar los derechos de los niños es necesario el trabajar conjuntamente con las áreas de salud, educación, obras y servicios públicos, agua, entre otras. Es decir, ampliar la agenda y que, en cuanto a la priorización de recursos, ya sea de urbanización, mejoras habitacionales, etc., se tenga en cuenta la situación de los niños, niñas y adolescentes. Esto puede ser en cuestiones más restringidas, es decir que la asignación sea para hogares con una cantidad mínima de chicos, o con problemas de salud o discapacidad hasta cuestiones más generales como el generar una política de urbanismo social incluyendo esta prioridad, y pensarlo desde los niños, y no tanto del territorio estrictamente.

Desde esta concepción se idearon los distintos lugares de trabajo en la Secretaría, los distintos programas, etc. En el 2009, por ejemplo, se creó una herramienta muy concreta de fortalecimiento del ingreso aprobada por el tribunal de cuentas de la Provincia, la cual permite garantizar a los niños, niñas y adolescentes cuestiones que ninguno de los otros sistemas garantiza. Por ejemplo, cuando el sistema de salud falla y nos llega una situación muy compleja donde determinado medicamento, tratamiento o determinada situación no es cubierta, con este fortalecimiento del ingreso nosotros podemos trabajar en lo inmediato, mientras tanto, generar la exigibilidad al sistema correspondiente. También, por ejemplo, en cuestiones de saneamiento ambiental, también hemos trabajado en aperturas de instancias de participación y expresión para niños, niñas y adolescencias que no sean las tradicionales. Entendemos que,

las distintas estrategias de participación de estos, requieren de la invención de las distintas formas de expresión que tienen ellos, y no solo los adultos, es decir, no adultizar esta participación.

Trabajando el concepto del acceso, desde el punto de vista de los servicios sociales, tomando a estos como ventanas de oportunidad, y así acceder al Sistema de Protección Social. En datos, trabajamos en términos de acceso, dentro de los servicios sociales, con 17.400 familias entre el 2008 y el 2014 (julio). En cuanto a pensiones no contributivas, cuando asumimos había cuatro mil, hoy tenemos cerca de 13.500 titulares de pensiones no contributivas, para niños, adolescentes, jóvenes y adultos que presentan algún tipo de discapacidad y para mujeres que son madres de siete hijos o más.

Seguridad alimentaria: cuando sumimos teníamos cinco mil hogares con cobertura de la tarjeta Quilmes Seguridad Alimentaria, la nacional. Hoy hay 32.000 niños y niñas incluidos en el Plan Más Vida y en algunos casos se dan las dos coberturas, ya que dado que el monto de las dos tarjetas quedó reducido, la estrategia es priorizar y unificar en los hogares, en pos de que vayan sumando un ingreso junto con la Asignación Universal que pueda sacarlos de la línea de pobreza. También, creamos el programa Derechos Sociales Quilmes, dirigido a grupos familiares en situación de extrema vulnerabilidad,

En cuanto al acceso a la AUH si bien es universal, a nivel local, lo que se trabajó mucho es el tema de la documentación. La titularidad de la asignación, quedó como núcleo más duro, los problemas de partida de nacimiento, si el hombre de la familia tiene la titularidad de la asignación, hay inconvenientes con mujeres y chicos que se quedan sin recibir a este beneficio.

También el acceso a los programas, proyectos y servicios de este Municipio, obras y servicios públicos, hábitat social, salud, educación y cultura, con mejores o peores resultados, pero en todos los actuados e intervenciones que realizamos, citamos y generamos los artículos de la Convención y de la Ley que implican la construcción de la corresponsabilidad para instalarlo en agenda.

Por otro lado, también el acceso a prestaciones sociales provinciales y nacionales lo consideramos como prioritario.

Aquí se inserta el programa nacional de Primeros Años. Hemos generado proyectos específicos de recorridos educativos, y trabajamos específicamente todo lo relacionado con lo educativo y lo sociocultural en términos de acceso.

Por otro lado, en términos de la construcción de una nueva institucionalidad pública, encontramos que en todos los actores sociales, políticos e institucionales, dentro y fuera del Municipio, en el marco de la provincia de Buenos Aires, había acuerdo con el discurso de adherir a la Convención y términos de derechos, pero una gran diferencia en la práctica. Comenzó a denotar que con el discurso de la promoción y protección de derechos se empezaron a configurar prácticas del paradigma clientelar anterior, uno de los principales desafíos por trabajar en la Secretaría no solo hacia el interior, sino en conjunto con las organizaciones sociales hacia un nuevo pensar, investigar, evaluar, reflexionar sobre qué prácticas efectivamente constituyen y promueven derechos, y cuáles tienen ver con el patronato, en discursos adultos y que no les permiten acceder a derechos.

En relación a la institucionalidad pública, son para destacar los espacios de formación y reflexión crítica, espacios de monitoreo y evaluación, que nos permitan evaluar cómo estamos impactando en la comunidad, así como el tema de la calidad, garantizarla en la atención de niños, niñas y adolescentes y de los servicios en general.

Definir la normativa, los circuitos, los protocolos, las consultas al tribunal de cuentas, las cuestiones más duras de lo que es la burocracia de la provincia de Buenos Aires, en pos de crear nuevas herramientas y entendiendo también que es necesario, por supuesto, una reforma más general, pero sin dejar de dar frente a situaciones y generando jurisprudencia para lograr mejores herramientas de trabajo conforme a derechos.

En cuanto al área de Promoción, Restitución y Protección de derechos, un área muy específica, entre el 2008 y octubre de 2014,

se brindó cobertura a 4841 situaciones de extrema vulneración de derechos, maltrato infantil, abuso, maltrato institucional, de escuelas u otros sistemas. Allí se toman las medidas de protección donde intervienen los zonales de la provincia de Buenos Aires, órganos de aplicación de la Ley. Gran parte del problema es que a raíz de la 13298 se terminó hablando de los servicios zonales o servicios locales y se perdió la oportunidad de reflexionar sobre políticas públicas, algo mucho más amplio, que requiere más recursos, y de un Sistema Social de Protección, el cual marca también dicha Ley. Consideramos que esto no es ingenuo, sino que mientras se hable de algunos de los dispositivos, no se toman compromisos en cuanto a reformas institucionales, inversión, equipos, procesos que hay que darse, no solo en el ejecutivo, sino también en el sistema legislativo y judicial.

Otradelasherramientasquehemospromovidosonlosproyectos. Una posibilidad de trabajo en educación popular, de fortalecimiento de las redes, de generar autonomía en las organizaciones, de no generar dependencia del Estado a nivel local directamente y una introducción al pensamiento complejo. El diseño participativo nos permite trabajar objetivos, pensar qué es un niño, cuales son las estrategias que se quieren desarrollar, hacer un proceso con las organizaciones. Se considera al proyecto como la puerta de entrada para que se vayan trabajando todas esas cuestiones y mejoren la intervención con los niños, niñas y adolescentes. Desde la Secretaría se invirtió medio millón de pesos el año pasado, en un marco de desfinanciamiento de proyectos comunitarios que permitan el acceso a derechos, como el arte, temas educativos, etc., por parte de Nación y, sobre todo, desde la provincia de Buenos Aires.

En resumen, nosotros pensamos que para una nueva institucionalidad, a la que nos desafía la Ley de Infancia y sobre todo la Convención, es necesario seguir aumentando la inversión en políticas universales, el acceso a los distintos sectores, como la justicia, el financiamiento a proyectos comunitarios, al fortalecimiento a redes comunitarias y sociales, al financiamiento también de programas que brinden una oferta de calidad y gratuita de recreación, cultura, deporte en los barrios más vulnerables, el financiamiento a hogares de tránsito, pequeños hogares y otras modalidades para las medidas excepcionales de protección, etc. Aquí hay un conflicto enorme, ya

que algunos hogares están planteando la posibilidad de su cierre, debido a que la provincia de Buenos Aires está desfinanciando este tipo de dispositivos. Cabe destacar la discusión existente, ya que estos dispositivos eran los más importantes de la época del patronato. La reflexión acerca de cuál es el lugar de estos dispositivos, si bien desde la Secretaría creemos que su existencia es meritoria, sí creemos que hay que revisar desde qué modalidad, qué prácticas, qué financiamiento, con qué parámetros de calidad y con qué acreditación. Nos parece importante su existencia, ya que hay más posibilidades de garantizar medidas de protección a chicos que han recibido maltrato, y si se corta el financiamiento a otros lugares donde estos puedan acudir, se genera un vacío y un contrasentido en lo que nos plantea la Convención.

Por otro lado, la inversión en capacitación, en formación, y finalmente, poder volver a instalar el tema de la construcción del Sistema de Promoción y Protección Integral, sin perder la idea de sistema.

Finalmente, las reflexiones acerca de esta nueva institucionalidad, la cual pensamos que es el rol de los municipios. Por un lado, nos parece que la cercanía con los niños, niñas y adolescentes en su barrio y su vida cotidiana es un valor importante. El municipio no tiene que ser un mero implementador de políticas, sino que, en el marco de derechos y en el marco del desarrollo local, tiene que aportar algunas cuestiones muy importantes como el monitoreo y la evaluación, la propuesta para el diseño, es decir, también pensamiento para la acción en programas, proyectos y acciones; ser parte del fortalecimiento de las redes de sostén, donde la vida cotidiana de los chicos transcurre; diseñar y poder sostener servicios de calidad; poder acompañar las discusiones de cuáles son estas nuevas formas de hacer; los procesos de invención de nuevas prácticas y de nuevas instituciones que permitan garantizar derechos; la corresponsabilidad en términos de otras áreas; y poder seguir discutiendo el tema de las prácticas, conforme a derechos, la inversión social y contribuyendo con otras áreas para que la población en situación de vulnerabilidad social no quede como rehén de las áreas sociales y que los niños queden como rehenes de las áreas de infancia.

Políticas de Infancia: Transitando desde el control Social a una política sustentada en la Perspectiva de Derechos de niñas, niños y adolescentes.

(Desde la Minoridad a la Niñez)

Lic. Norberto Darío García

La siguiente Frase planteada por el Gral. Dellepiane, uno de los voceros de la clase dominante, en octubre de 1919 al aprobarse la ley de Menores de la República Argentina, al poco tiempo de los sucesos de la semana Trágica nos permite realizar una lectura del contexto en el cual surge la primera ley de menores (Ley Agote) y la Ideología de control social en que se sustenta la misma.

... Los hechos de la Semana Trágica

Podrían haberse evitado

“haciendo desaparecer

Uno por uno a los cabecillas,

Sin ningún arresto legal”...

Fueron cien años los que millones de niños, niñas y adolescentes argentinos crecieron bajo la discrecionalidad que consentía la siniestra ley 10.903, su mentor, el diputado por el Partido Conservador Dr. Luis Agote, en diferentes sesiones manifestó su preocupación por contar con una legislación al respecto, haciendo siempre referencia al abandono moral y material que los menores sufren haciendo responsable de ello

a sus familias. Principio en el que luego se sustentaron más del 70 % de las injustas Causas Judiciales, a las cuales denominaron como causas Asistenciales y que nunca se resolvieron y pasaron a ser causas residuales del viejo sistema de menores. La mayoría de ellas se sustentaron en el discrecional art. 10 de la ley de menores y el decreto 10.067 que legitimara dicha legislación en 1983 durante la dictadura cívica -militar argentina, reconfirmando su matriz autoritaria. Sin lugar a dudas la predica del diputado conservador Agote se encontraba inspirada de las ideas de la época: el movimiento de los Salvadores del Niño y el Higienismo vernáculo, a pesar de ello su proyecto tardaría casi tres décadas hasta que finalmente fuera aprobado con el aplauso de toda el ala conservadora de la política Argentina. En una sociedad que sentía como imperioso el control sobre los inmigrantes engañados y los menores pobres, excluidos del sistema.

Durante el año 1866, asume la Jefatura de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires el Coronel Aurelio Cuenca, quien para ese cargo fuera designado por el presidente Juárez Celman. Y lo hace inaugurando su gestión con un edicto en el cual...“Se prohíbe que los menores (Así se denominara al niño desprovisto de derechos) se entretengan en el juego del barrilete en la vía pública”... En 1892 el Dr. Daniel Donovan a cargo del mismo organismo, con otro edicto esta vez prohíbe...“que los menores jueguen a la pelota en las calles de la ciudad”... a esto hay que sumarle que Los reglamentos de los conventillos obligaban a que los niños no pudieran jugar en sus patios, razón ésta que sólo les dejaba la calle como lugar para poder jugar. Pero ahora por estos edictos prácticamente se les estaba eliminando la posibilidad de hacerlo, salvo que desobedezcan alguna de las dos normas, lo cual los ubicaba en la categoría de menores infractores de la ley o menores en riesgo social, habilitando así la posibilidad de que el estado oligárquico liberal pueda intervenir en sus vidas y en la de sus familias.

La visibilidad que comenzaba a tener la infancia inmigrante en el ámbito público, y con ello la expresión de las injusticias a las que eran sometidas las familias inmigrantes obreras, daría pié a las preocupaciones de la clase dominante por su control, no así por la protección de sus derechos, los cuales eran diariamente vulnerados, sin mediar preocupación por ello en la sociedad adulta. En esos

años, el crecimiento de la población argentina fue realmente alto, constituyendo la inmigración el aporte principal y Buenos Aires no tardó en convertirse en la ciudad que albergaba el más alto porcentaje de residentes extranjeros. Los que a su vez demandaban el cumplimiento de las promesas realizadas al convocarlos a venir a poblar estas tierras, aunque es importante destacar que nunca estuvo en el diseño de país pensado por la oligarquía la comodidad de los trabajadores inmigrantes y su familia, quienes decididamente sufrían la indiferencia social y legal en la nueva tierra a través de las injustas condiciones laborales a las que se hallaban sometidos.

- La jornada laboral se extendía hasta 14 horas por día, incluido el domingo, sin feriados ni licencias ni vacaciones.

- El trabajo de niños y mujeres: desde los 6 años en adelante, en iguales condiciones que los varones adultos, pero con menor salario.

- La situación de la infancia, según datos de la época hablan de: 63 % de chicos acusados de vivir en una situación de vagancia, un 33 % de niños condenados con penas de cárcel, un 34 % de alcoholismo en los jóvenes, el 59 % de los nacimientos ocurridos en las casas de maternidad de la ciudad correspondían a mujeres solteras y menores de edad registrándose en los prostíbulos un 75 % de niñas. El 16 % del total de suicidas correspondía a jóvenes cuyas edades oscilaban entre los 16 y los 20 años. Por último los índices de mortalidad infantil habían alcanzado el 17 %. El Patronato de la Infancia de la ciudad de Buenos Aires internó entre 1880 y 1912 a 32.725 niños. En el mismo período murieron dentro de las condiciones de privación a las que eran sometidos el 51 por ciento de esos niños.

A pesar de que esta gravísima situación fuera denunciada por los más eminentes médicos higienistas de la época sirviendo de fundamento a 12 proyectos presentados desde 1890 hasta 1904, recién en 1905 la legislación argentina reconoce el derecho del obrero al descanso dominical. Mientras tanto, para la infancia y las mujeres la situación seguiría siendo penosa por mucho tiempo más, diez proyectos presentados entre 1892 y 1903 quedaron en el camino y hasta hubo tiempo para legislar sobre la represión a los trabajadores inmigrantes: En 1901 se creó la Sección Especial destinada a perseguir

al anarquismo y al socialismo, oficina policial que en 1904 amplió sus funciones convirtiéndose en Comisaría de Investigaciones para controlar las actividades políticas. En 1902 el Congreso sanciona la Ley de Residencia, proyectada por el senador Miguel Cané (h). En 1911 el Presidente Roque Sáenz Peña emite un decreto que institucionalizaba el papel represivo de las fuerzas de mar y tierra en las huelgas ferroviarias. En pocas palabras quienes no aceptaran someterse al estado de situación imperante pasarían a conformar la categoría de hombres peligrosos y sus vidas tendrían como corolario la represión y si fueran inmigrantes podrían ser deportados a su patria de origen.

Los propietarios de las casas de inquilinato, suben los alquileres para anticiparse a los hechos y cubrir los nuevos desembolsos. Frente a esta decisión los inquilinos de un conventillo propiedad de Pedro Holterhoff, situado en la calle Ituzaingó 279, rehúsan pagar el alquiler. Pronto, otros conventillos imitan la actitud; 500 conventillos responden a la medida de fuerza y el movimiento se extiende a Rosario, Bahía Blanca, Mar del Plata, Mendoza y La Plata, llegando a participar unas 140.000 personas en todo el país y en Buenos Aires unas 120.000, es decir, alrededor de un 10% de la población de la ciudad . En los primeros días de octubre unos 250 conventillos más se suman a la medida de desacato y poco después son más de 2000 las casas de inquilinato cuyos moradores se declaran en rebeldía. Es la Huelga de Inquilinos que tendrá como protagonistas principales a mujeres, niños y jóvenes, también se conoció este hecho como la rebelión de los inquilinos. Después de varios choques entre pobladores y policías, la muerte se hace presente en la parroquia de San Telmo, cuando la policía mata a un niño.

En La Boca, especialmente, fueron los niños los que salieron a la calle en manifestación, invirtiendo así todos los valores admitidos hasta entonces. Toda esta grieta en la historia de una Argentina que se acerca al Centenario y esta naciente y descomunal trasgresión social preocupa sobremanera a la oligarquía política de entonces. La Prensa describe la acción represiva a mujeres y niños a cargo del “valiente y gallardo Coronel Ramón L. Falcón”: “A las 7 a.m. se situaban frente a la casa 112 hombres del cuerpo de bomberos, 50 del escuadrón de seguridad y 50 de infantería. Los bomberos

armaron dos líneas de mangueras y se colocaron frente a la casa: el interior de ésta fue ocupado por bomberos armados a máuser y por agentes del departamento de policía. Como respuesta a tremenda desobediencia a las leyes represivas de la Argentina del 1900, la Ley de Residencia se pone en marcha y son deportados a sus países de origen los sindicalistas anarquistas Roberto D' Angió, Mariano Forcat, Ramón Antoñeda, José Pañeda, Cuido Monachessi, José Pérez, Alfonso García de la Mata, Manuel Lourido entre otros por organizar campamentos donde los ex inquilinos (familias desalojadas con mangueras de alta presión por el cuerpo de bomberos y que perdían los pocos bienes que poseían) pudieron alojarse en el invernadero en agosto de 1907. María Collazo, Virginia Bolten y Juana Rouco Buela, son las mujeres que marcharán al exilio por haber participado de estos hechos en calidad de "anarquistas agitadoras"; la última de ellas en sus memorias escribió: "A los 18 años, la policía me consideró un elemento peligroso para la tranquilidad del capitalismo y el Estado", no obstante ello, la ley de residencia les resultó incompleta, ¿Cómo justificar la expulsión del país de esos niños que les resultaban revoltosos?, que en definitiva eran nativos argentinos, por lo cual su expulsión del país es simplemente imposible.

"Anarquista se nace" decía el Coronel mirando a Miguelito Pepe, un orador anarquista de sólo 15 años que allá en 1907, en la Huelga de inquilinos les hablaba a los chicos y sus madres sobre la injusticia, la miseria y la justa explosión de los explotados. El coronel odiaba a esa gente sucia, extranjera, con ideas raras... hay que matarlos de chicos pensaría como otros coroneles de otros años. En la única foto que se conserva se lo ve a Miguelito arriba de una mesa con gesto de orador. Vinieron los desalojos, los tiros y Miguelito quedó herido en un brazo, el que levantaba para hablar... "Barramos con las escobas la injusticia de este mundo"... se le escuchó decir, a los pocos días, una hermosa manifestación de escobas recorría Buenos Aires, miles de escobas como armas barriendo la Tierra y el cielo, anunciando tormentas de rayos rojinegros. Consternado ante estos hechos a los pocos días dice Luis Agote...-¿Qué deberíamos hacer con esos chicos? "... ..."constituyen un contingente admirable para cualquier desorden social siguiendo esta pendiente siempre progresiva del vicio, hasta el crimen, van a formar parte de esas bandas anarquistas que han agitado la ciudad en el último tiempo"...

Con el razonamiento sustentado en la siguiente ecuación: Niño pobre = delincuente: El niño no tiene derechos, no tiene por sí representación, no es persona según la ley. Es un menor". El Dr. Luis Agote evidentemente ya casi fuera de quicio, sostiene: "Yo tengo la convicción profunda de que nuestra Ley falla si no llegamos a suprimir el cáncer social que representan 12 a 15 mil niños abandonados moral y materialmente(que) finalmente caen en la vagancia y después en el crimen".

El diputado conservador proponía algo muy simple: ... "recluirlos en la isla Martín García. Allí hay condiciones suficientes para el alojamiento de 10 mil menores vagabundos", quienes "provistos de elementos de trabajo, y bajo una buena vigilancia moral, se convertirán en hombres buenos y sanos para el país"... Quienes lo auxiliaron en sus fundamentaciones no se privaron de exponer la verdad respecto de la esencia de la ley 10903: ... "El Estado tiene el derecho de secuestrar a los menores cuya conducta sea manifiestamente antisocial, peligrosa, antes de que cometan delitos... No hay en ello restricción de libertad civil: el menor no la tiene y sólo se trata de sustituir la patria potestad por la tutela del Estado"... Se seguía así dentro de la lógica que creara el complejo tutelar del ideario Sarmientino que sostenía... "El niño no tiene derechos, no tiene por sí representación, no es persona según la ley. Es menor"

Las crueles condiciones laborales y de vida eran el paisaje común en la Argentina de principios del siglo XX. Con una población sometida hasta el esclavismo y frente a intereses políticos, eclesiásticos y económicos que abiertamente daban la espalda a los trabajadores, en 1916 asumía la presidencia el radical Hipólito Yrigoyen sosteniendo una política pendular hacia las huelgas, que osciló entre la represión y la conciliación obligatoria. La represión consistió en la persecución, tortura y matanza no sólo de dirigentes obreros sino de cualquiera que se considerara "peligroso para la sociabilidad" tal como rezaba la justificadora ley 4144. Dentro de ese concepto, ingresaban los "rusos judíos" como categoría a reprimir. Fue por eso que 1919 no fue cualquier año en Argentina. En enero, 800 obreros de la fábrica Pedro Vasena se declaraban en huelga en reclamo de mejoras salariales y reducción de la jornada laboral de 11 a 8 horas (la ley que fijaría la jornada de 8 hs. sería aprobada 9 años después). La connivencia

entre el poder político y el económico llevó a que el 4 de enero Vasena intimara al Ministro del Interior para que le enviara personal policial a la fábrica a fin de sofocar los reclamos. Apostados en los techos vecinos, la policía y los bomberos enviados por el Ministro del Interior, dispararon durante dos horas sobre los obreros que manifestaban frente a las instalaciones. Como los reclamos de la clase trabajadora siempre se hacían en familia, las balas también iban dirigidas contra mujeres y niños. Cuatro obreros muertos y cuarenta heridos, muchos de los cuales fallecieron después como consecuencia de la masacre, marcaron con su sangre el comienzo de la matanza. Mientras tanto, la policía tomaba sus recaudos incentivando a sus efectivos con un aumento sobre sus haberes del veinte por ciento y Elpidio González – desde la jefatura de Policía - denunciaba la “intensa agitación anarquista provocada por numerosos sujetos de la colectividad ruso-israelita”. Por su parte Monseñor Dionisio Napal, arengaba desde su púlpito “los judíos son sanguijuelas expulsadas de todos los países”. El 11 de enero se habían entregado revólveres “Colt” a los cuadros civiles convocados por el Comité Nacional de la UCR.

El entierro de las víctimas partió de la misma fábrica a las 15 hs., en una procesión que acompañaron más de 200.000 personas. Los tiroteos acosaron la colosal columna fúnebre durante todo el trayecto pero la masacre se desató en el cementerio de la Chacarita a las 17 hs. Mientras los oradores se dirigían a la multitud, más de 50 hombres, mujeres y niños murieron bajo las balas del ejército, la policía, bomberos y civiles armados por el Círculo Naval”. Para la noche de ese infausto día, los muertos ascendían a más de 100 y los heridos rondaban los 400. El presidente había ordenado la distribución de 30.000 efectivos en las calles al mando del General Dellepiane. En el diario La Nación de la fecha se lee lo que ya ha decidido escribir con sangre en la historia argentina: ...“les daré un escarmiento que se recordará durante 50 años”... El embajador francés comunicó a su Ministerio que “la policía masacró de una manera salvaje todo lo que era o pasaba por ruso o judío”. Por su parte, el embajador norteamericano Frederick J Stimson informaba a su gobierno “haber contabilizado 1356 muertos y 5000 heridos”. Las cifras “oficiales” de muertos en esa semana daban cuenta de sólo 800...porque el ejército incineraba los cadáveres en las calles. El miércoles 15, la ciudad de Buenos Aires olía a café con leche y medialunas. Monseñor

Miguel De Andrea realizó la matanza diciendo que “así se salvaron el gobierno y el honor. Lo que aún no se ha salvado es la omisión de la gratitud nacional, que todavía no ha hecho justicia al hombre, cuyas confidencias conservo invioladas en el alma: el general de División Luis Dellepiane”.

La aprobación de la Ley 10903

La Prensa decía en sus páginas que...“miles de delincuentes y una multitud de vagabundos, compuestas por adolescentes arrojados a los desórdenes por carecer de cuidado y por la indiferencia del gobierno fueron los principales responsables de la violencia”..., en tanto que en el Senador, Pedro Echagüe afirmaba ...“y lo más grave respecto a la huelga es la parte que desempeñaron en ella jóvenes y muchachos entre los 10 y los 20 años. Ellos han estado en la primera fila arrojando las primeras piedras y encendiendo los primeros fósforos”...

El Dr. Luis Agote, aprovechó para volver sobre su olvidado proyecto, pero esta vez con nuevas argumentaciones vinculando los sucesos de la Semana Trágica a la niñez abandonada y delincuente: ... “en los días aquellos de la Semana Trágica los que encabezaban todos los movimientos, los que destruían, eran turbas de pilluelos que rompían vidrieras, destruían coches, automóviles, y que en fin, eran los primeros que se presentaban en donde hubiera desorden... los que iban a la cabeza en donde había un ataque a la propiedad privada o donde se producía un asalto a mano armada, eran los chicuelos que viven en los portales, en los terrenos baldíos, y en los sitios oscuros de la Capital Federal” ... Finalizaba así el año 1919, y nuestro país ya disponía –gracias al Dr. Agote- de un segundo instrumento represivo, esta vez contra los hijos de los inmigrantes. El primero había sido contra sus padres: La Ley de Residencia. Nada dijo este gran benefactor argentino de la infancia pobre y desamparada sobre el genocidio de esos días. Quiso la historia que la suya fuera la primer ley represiva de menores sancionada en Latinoamérica, y que fuera también la última en salir vergonzosamente tarde de escena. Lamentablemente no podemos decir lo mismo de las ideologías que la elaboraron ni de las prácticas que la mantuvieron vigente durante casi un siglo.

El Cambio legislativo para erradicar el patronato de Menores, que se produjo recién en el año 2005, se logró con una estratégica construcción de consensos en el campo político social, si bien fue un triunfo histórico sobre un tema estructural, ello no significó lograr la total superación del mismo. Más bien es solo el comienzo de ese objetivo... ahora hay que construir en la implementación del sistema de promoción y protección de derechos una verdadera mirada en dicha perspectiva. El Recorrido histórico de las políticas Públicas de Infancia en la provincia de Buenos Aires, como en el resto de país, sin dudas es un espacio de luchas históricamente Silenciado, y no es casual que así sea. Pues se ha logrado imponer un modelo donde pareciera que las respuestas judiciales son exitosas cuando en realidad para los derechos de la niñez no ha sido así. Pues se han presentado y han logrado triunfar históricamente respuestas que se sustentan en la ideología del patronato de menores, que es el control social de la pobreza y no la promoción y restitución de sus derechos como plantea nuestra constitución, motivo por el cual la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes no se ha tomado en cuenta en esas intervenciones.

Muchas veces se ha intentado modificar esta legislación represiva y discriminadora, personalmente recuerdo 5 proyectos en la provincia de Buenos Aires, también esta situación ha sido denunciada por organizaciones de la sociedad civil en foros internacionales como la ONU, en el marco de la Comité de seguimiento de la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, el Comité Latinoamericano de defensa de los derechos Humanos etc. Y se han obtenido de la comunidad internacional llamados de atención y sanciones por el incumplimiento de cánones internacional de respeto por los derechos humanos de la infancia. Recién en el año 2005 la república Argentina modifica su legislación históricamente sostenida por diferentes gobiernos (aprobandos en el ámbito Nacional la ley 26061 de promoción y protección de derechos de niñas, niños adolescentes y jóvenes y posteriormente en el ámbito de las provincias. Esto exigió una adecuación legislativa en favor del surgimiento de un sistema de promoción y protección de derechos humanos para la infancia (ley 13.298, 13634 en la provincia de Buenos Aires) aprobadas al finalizar el año 2005 y leyes complementarias posteriores. Lo primero que podemos acotar en el campo de las políticas públicas de infancia es

que ellas nunca han sido o serán solo lo realizado por el estado en cualquiera de sus tres niveles, y aun si hiciéramos esa reducción de la misma, debemos reconocer la existencia de una fuerte lucha en su seno. Ello se observó en las discusiones en torno a los cambios legislativos que se produjeron en cada una de las sesiones legislativas en las que la niñez fue tema de debate, siempre el eje de conflicto giro en la lucha entre el paradigma de la protección integral de Derechos y la teoría de las irregulares. Modelos que siguen dirimiendo espacios de poder en el seno del estado, también en la sociedad civil, paradigma que si bien generalmente nunca es expresado explícitamente, y es ocultado detrás de determinados discursos engañosos, en la última década, el estado Nacional ha hecho todo lo posible por develarlo para dejarlo al descubierto de cara a la sociedad, como ha hecho con tantos otros temas.

Ahora que se ha logrado el cambio legislativo y ya han pasado casi diez años, debemos reconocer que no fue simple ese momento, también hay que pensar que fueron muchos los intentos previos a este cambio. Inclusive hay que asumir que en algunos casos, hubo proyectos muy buenos y otras veces algunos no tan buenos pero superadores al fin del patronato, aunque también se discutieron proyectos que fueron verdaderos intentos de lavarle la cara para que en el fondo nada cambie. Si, el tan conocido gatopardismo, expresado entre otros por aquel proyecto vulgarmente conocido como ley Corvata, en honor al legislador que le diera estado parlamentario y lo presentara en sociedad, aunque en definitiva sus autores fueron algunos funcionarios del poder judicial que aun hoy gozan de buena salud dentro del sistema y desde allí tratan de destruir el logro, que aunque pequeño es un logro al fin sobre el cual se debe construir un nuevo andamiaje que supere definitivamente el patronato de menores.

En realidad todos los proyectos presentados han sido sometidos a fuego cruzado desde las corporaciones o desde quienes vemos a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. A estos intentos previos es necesario sumarle los 9 anteproyectos o borradores de ley que se discutieron durante los años 2004 y 2005 y de los cuales surgió la aprobación de la ley de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes de la provincia de Buenos Aires, sancionada como ley de promoción y protección integral de

derechos de niños, niñas y adolescentes N° 13298. Personalmente, permítanme decirlo, como Trabajador social del campo de la Niñez, ese momento de discusión de la ley lo recuerdo como algo que me absorbió muchísima energía, no me resultó fácil transcurrir en el mismo momento por el espacio territorial cotidiano, que consume muchísimo tiempo y esfuerzo y el espacio de discusión legislativa donde se define una propuesta como es un anteproyecto de ley que también demanda muchísimo. Donde se juega en cada letra o en cada coma muchísimos intereses, muy diversos, muchos intereses que se enfrentan. Algunos con un poder de lobi tremendo, mientras que muchos de nosotros ni siquiera estábamos asumiendo que el lobi existe, es más nos costaba asumir que nosotros mismos lo estábamos haciendo, pretendíamos pensar que no era así, cuando en realidad lo era, en nuestro caso a favor de ideas que sentíamos eran leales a una lucha a favor de los derechos de l@s chic@s. Nos avergonzaba hablar de lobby, por esa cuestión que nos pasó a nosotros y al mundo de dejarnos robar las palabras por el liberalismo reinante en nuestra sociedad, nos costaba enfrentar esa discusión que se tornaba necesaria, pero lo hacíamos. Ese periodo insumió que pusiéramos en cada mesa de trabajo nuestros sentidos en sintonía con una lógica que desconocíamos, lamentablemente es como suele pasarnos históricamente cuando desde la militancia del campo popular enfrentamos al poder hegemónico y su burocracia, por suerte hoy tenemos una lógica diferente, porque lamentablemente la lógica estructural del estado está lleno de esa lógica, está lleno de burocracia, cuanto más en ese momento y nosotros que odiamos la burocracia debíamos nadar en sus ríos para descular las trampas en las que nos metía. Recuerdo que nos planteábamos temor por el contenido de determinados artículos del proyecto de ley, también cuidado porque presentíamos que algunas propuestas que subyacían podrían permitir mutar de un patronato judicial, que cuestionábamos a una nueva forma de patronato, esta vez de tipo administrativo, ejercido por el poder ejecutivo esta vez, pero patronato al fin y también negativo. En su esencia no queríamos construir un nuevo régimen de control e injusticia, sino un nuevo sistema que se sustente en los derechos de la infancia. Sistema que aun hoy está en plena discusión.

Viéndolo ahora transcurridos casi diez años desde su aprobación, en algunas cuestiones hay cosas en las cuales reconozco que se nos complicó, es que al no implementarse al ciento por ciento

la ley, hay dispositivos de regulación que no están funcionando, y eso permite que algunos funcionarios se extralimiten en sus funciones, y que no hayan órganos de control de su accionar que impidan eso, y hay funcionarios judiciales que tenían un rol dual durante el patronato que hoy se pretenden jerarquizar como defensores del niño, pero su práctica histórica dista mucho del rol que declaman, y lo hace incompatible con sus pretensiones. Para quienes venimos de una militancia profunda de la temática participar de cada debate es un compromiso esencial, pero esto no quiere decir que enfrentar cada debate no implica una extenuante situación, donde muchas veces había que correrse de una reunión, o de una mesa para consultar a conocidos, muchas veces nos encontramos con textos llenos de malicia que pujaban por sostener intereses propios. Esos términos para nosotros novedosos, leguleyos, que significaban todo lo contrario a lo que parecía que decían, escondían cuestiones técnicas como por ejemplo diferenciar desconcentración de descentralización o como definimos realmente el interés superior del niño, y que alcance jurídico tiene esa definición que se adopte.

Sedaba el debate político con los legisladores, fundamentalmente muchos del conurbano que imponían los intereses políticos y económicos de sus respectivos municipios por encima al de los propios chicos y chicas, muchos de ellos históricamente se desentendieron de la temática de infancia para pasárselo a la provincia como si los niños, las niñas y adolescentes no fueran ciudadanos que viven en sus municipios), primero negaron su apoyo al proyecto, luego salieron a debatir y negociar sus condiciones, hasta llegar a imponer un artículo que los ampara para hacer lo que quieren con el cumplimiento de dicha ley permitiendo la esquizofrenia institucional que hoy rige en la provincia de Buenos Aires, donde algunos Municipios no adhieren a la creación del sistema de promoción y protección de derechos, o adhieren en forma parcial.

Es evidente que el régimen planteado por el patronato y quienes de él se benefician no quiere abandonar sus privilegios, buscan cada vericuetto para poder subsistir, se siente en cada acción vinculada a las políticas de infancia. Encima habían varios espacios que si bien querían, y trabajaban en la cotidiana para la superación del régimen y tenían argumentos, prácticas y sustento político y económico para

aportar para ello, confrontaban en la forma, en los tiempos y en las estrategias, lo que implicaba muchas veces avanzar sin un aliado muy importante a la hora de disputar el imaginario, nos corrían por izquierda cuando se los consultaba. Recuerdo muchas charlas en las que me volví con mucha bronca e impotencia por ello, recuerdo una sabia reflexión de un compañero que decía no se está avizorando la importancia de esta ley, ella realmente es una balsa para poder cruzar el río del patronato, una vez que lleguemos a la otra orilla la pelea será distinta. Sin duda esta experiencia hizo marcas en ese aspecto.

A cada mesa de discusión recuerdo que tenía que sumarle las discusiones que realizábamos en toda la provincia, ese puñado de organizaciones que conformábamos un espacio de la niñez en Florencio Varela y un foro de infancia de la provincia de Buenos Aires. Nos desdoblábamos recorriendo la provincia, ciudades, barriadas enteras para explicar lo que estaba sucediendo con esa ley. Los que veníamos de intentar otros cambios anteriores teníamos en claro que debíamos construir consensos para no caer en otro intento fallido. Pero debíamos estar preparados para lo mejor y para lo peor. Lo mejor, sin dudas, sería festejar su aprobación y empezar una dura batalla cultural y política, lo peor sería que alguna de las corporaciones logre imponerse y entonces la ley caiga, o que se apruebe un híbrido que no responda a la esencia de la Convención Internacional de los Derechos del niño y permita que el régimen siga avanzando, sin duda las actividades callejeras, el seminario en la cátedra Germán Abdala y tantas acciones más lograron cumplir en parte con ese objetivo de movilizar a la comunidad en torno a una ley. Hasta ahí logramos caminar juntos y en un esquema horizontal. Que permitió disfrutar un logro importante, saber que finalmente la ley se aprobó, casi a fin de año del 2005 tuvimos esa alegría, pero ahí nomás a minutos de descorchar la primer sidra también asumimos la primera señal de que la cosa no sería fácil, solo habíamos ganado la primer batalla, pero la contienda seguirá mucho tiempo, enfrentábamos realmente a una corporación poderosa.

El concepto clave que se debe destacar y por la cual no se puede dejar de reconocer la importancia del salto cualitativo que marca la presencia de la ley 13.298 y algunas de sus leyes modificatorias y complementarias en la provincia de Buenos Aires es el reconocimiento

de los Derechos de Niñas, niños y adolescentes como Derechos Humanos trascendentales, ahora incorporados como ley en la provincia de Buenos Aires y por lo tanto se deben convertir en eje principal de las políticas públicas de las infancias. Lo cual requiere asumir para las políticas públicas los tres grandes principios que orientan a los derechos humanos:

a- Los derechos humanos son universales: es decir que todos y todas los niños y las niñas tienen los mismos derechos, sin ninguna distinción (Principio de Igualdad).

b- Los derechos humanos son indivisibles: Todos los derechos humanos tienen el mismo valor sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, por lo cual el respeto de unos no legitima la violación de otros.

c- Los derechos humanos son inalienables: es decir que no pueden ser renunciados por ninguna persona, pues son irrenunciables.

Pero como bien sabemos quienes hemos militado durante más de 25 años el cambio del paradigma en la política de infancias en la provincia de Buenos Aires los cambios no son de un día para el otro, debe existir voluntad política para ello y participación popular que los resguarde, en ese aspecto es importante realizar una definición acerca de qué hablamos cuando hablamos de políticas públicas y una descripción del sistema de promoción y protección de derechos que plantea la legislación y es necesario que se conozca, para poder construirlo y defenderlo o exigirlo, sea cual sea el escenario político en el cual se implementa la ley. Sin perder de vista que tan importante como la legislación es trabajar en la revisión de las prácticas y realizar una profunda batalla cultural, porque el patronato es también una forma cultural de concebir la niñez.

Uso problemático de sustancias, la comunidad y el Estado. Aportes para la configuración de un análisis crítico

Por Ariel Albornoz

Plantear la posibilidad de establecer preguntas como guías de aprendizaje crítico de la realidad es, en nuestra formación como trabajadores sociales, una de las tareas fundamentales. El siguiente ensayo circunscribe a esta línea y tiene el objetivo de ser un aporte conceptual, el cual pueda ser discutido en el mismo devenir de los procesos sociales.

En el marco de las prácticas pre-profesionales desarrolladas en el Centro Prevención de Adicciones “Villa Itatí” de Quilmes en los años 2012 y 2013 se propone, a través de diferentes aproximaciones conceptuales, problematizar las relaciones entre el uso problemático de sustancias, el Estado y la comunidad.

Descripción del problema

El uso problemático de sustancias como problema social debe ser entendido como una construcción histórica del propio desarrollo de la sociedad capitalista. Es necesario situarlo dentro de un contexto de supremacía del mercado, exclusión, vulnerabilidad de derechos y fragmentación social producto de las formas que asume el actual sistema de producción, es decir, como emergente de la cuestión social. En términos de Grassi (2003) “La contradicción dentro del propio estado capitalista entre la igualdad formal y la desigualdad estructural”. Por lo tanto la necesaria intervención del Estado para legitimarse y dar significación a dicho proceso.

Se utiliza el concepto uso problemático de sustancias en lugar de adicciones, ya que desde esta perspectiva se considera que lo central está en el vínculo que cada sujeto establece con una sustancia psicoactiva en un contexto individual y social particular, es decir la relación con la sustancia puede ser o no ser adictiva.

Villa Itatí es un barrio situado en Quilmes, provincia de Buenos Aires. El uso de sustancias es considerado por los habitantes del barrio como una de las problemáticas más centrales y relevantes. El Centro Provincial de Adicciones (CPA) fue creado desde la órbita estatal para intervenir sobre esta problemática, su aparición se genera por pedido explícito de la comunidad de Villa Itatí a las autoridades gubernamentales debido a la detección numerosos casos de uso problemático de sustancias psicoactivas en jóvenes del barrio. La impronta comunitaria es un elemento identitario de esta institución que nutre una línea interventiva que adscribe al territorio/comunidad como el espacio preferencial para el desarrollo de prácticas de promoción y prevención del uso problemático de sustancias.

La noción de intervención que desarrolla el CPA se puede caracterizar en clave de “dispositivo”, siguiendo a Alfredo Carballada (2002), como:

(...) el conjunto de dispositivos de asistencia y seguros en función de mantener el orden o la cohesión de lo que denominamos sociedad. En definitiva la intervención se liga con la problemática de la integración, y de esta manera las vías para la integración presenta diferentes caminos.

El abordaje en el cual el CPA propone su intervención es el modelo de prevención integral de las adicciones. El mismo se constituye como una propuesta basada en el desarrollo de acciones y proyectos preventivos con énfasis la coordinación interinstitucional e intersectorial y en la participación comunitaria.

Pero, ¿Qué entendemos por comunidad?

La comunidad como actor clave para el abordaje de esta problemática nos lleva a destacar la impronta política del concepto,

es indispensable entender a la comunidad como una construcción histórica que se relaciona con la idea de sociedad y de nación.

(...) lo comunitario supone como identificar un tipo particular de vínculo social. La intervención sobre las comunidades, solo puede analizarse de acuerdo a la construcción previa sobre lo comunitario, aunque en el sentido común aparezca la idea de comunidad como un dato dado de la realidad (...). Lo comunitario representará, en tanto forma de gobernar un objeto de conocimiento, un conjunto de procedimientos recomendados, un nivel (considerado base social) e incluso desde algunos enfoques sobre metodología de intervención, será considerado un sujeto o actor (Arias, 2010).

Es clave problematizar constantemente la noción de comunidad que se tenga a la hora de llevar a cabo el proceso de intervención desde la perspectiva profesional. Se torna indispensable analizar críticamente la relación que establece el Estado en las esferas nacionales, municipales y provinciales con la comunidad. “El Estado es co-constitutivo de la sociedad civil y ha estado siempre presente bajo modalidades variadas, en el conjunto de las relaciones que definen el ámbito de esta última” (Giménez, 1981). Pensar una propuesta que brinde un papel activo a la comunidad fomentando su quehacer preventivo marca una noción política que enmarca una forma de pensar al Estado y por lo tanto pensar la categoría “Comunidad”.

La comunidad de Itatí participa activamente de las actividades preventivo-asistenciales que realiza el CPA, siendo una experiencia que nos permite pensar estos conceptos en continuo movimiento. “Villa Itatí” se constituye en sujeto de acción preventiva del uso problemático de sustancias psicoactivas al propiciar espacios de participación para todos sus miembros compartiendo objetivos, necesidades, problemas habilidades y recursos.

A partir de este enfoque cabe preguntarse qué acciones nos toca realizar desde nuestra práctica pre-profesional, desde el Trabajo Social como profesión y disciplina. Esta pregunta nos obliga a pensar cuáles son los dispositivos en los cuales generamos nuestra práctica político/profesional. Es necesario destacar que no se trata de dejar las respuestas de los problemas sociales a la sociedad civil, nuestra

apuesta debe estar dada a fortalecer la intervención del Estado en sus diferentes órbitas para la atención del uso problemático de sustancias.

El contexto actual presenta un déficit de intervención estatal en torno a esta problemática, habiendo diversas y variadas conceptualizaciones que no se logran traducir en política estatales nacionales/provinciales/municipales claras en su abordaje y en sus recursos. Usuarios de sustancias tan destructivas como el paco no encuentran un dispositivo de intervención apto para la contención ni tratamiento acorde a sus necesidades. En el marco de esta situación deficitaria debemos generar experiencias de intervención, con una noción de usuario /sujeto de derechos sociales, civiles y políticos, remarcando el rol central del Estado en la Intervención Social y es necesario construir respuestas desde el Estado que reconozcan en el ámbito comunitario/territorial un sujeto de acción posible en pos de pensar estrategias conjuntas para el abordaje de esta problemática.

¿El trabajo social ante la posibilidad de redefinir lo territorial?

El trabajo social, tanto disciplina como profesión que toma lugar y fundamento en las relaciones sociales desiguales y contradictorias que garantiza el Estado en una sociedad capitalista, históricamente ha constituido un modo de abordaje de los problemas sociales, que prioriza en gran parte la distinción analítica del *territorio-comunidad*.

¿Qué limitaciones y potencialidades posee el trabajo social para actuar en este espacio de intervención? ¿Hacia dónde debe construir su objetivo ético-político? y ¿qué experiencias en el Centro de Prevención de Adicciones “Villa Itatí”, en Quilmes, provincia de Buenos Aires, nos permiten ver en movimiento los conceptos descriptos?

Tanto para las políticas sociales como para el trabajo social, la discusión sobre la comunidad/territorio, como objeto de conocimiento y como nivel de intervención, surge a partir de los años cincuenta con la influencia del trabajo social norteamericano en el marco de las recomendaciones de la Alianza para el Progreso establecida por John Kennedy, luego de la Segunda Guerra Mundial. A partir de los años cincuenta se distinguirán tres niveles de intervención como parte de la enseñanza de la metodología de intervención en trabajo social; caso

o familia, grupo y comunidad. Esta forma de pensar la intervención se tradujo en los programas de estudio y en varios currículos que implicaban materias diferentes (Arias, 2010).

Esta etapa caracterizada por la confianza en el desarrollo de la modernidad, conjuntamente con el proceso de migraciones internas y la generación de poblaciones que crecían al margen de las ciudades con la creciente conflictividad política urbana fueron el escenario de crecimiento de las estrategias de intervención sobre las comunidades, mediante la promoción social como estrategia de intervención, siendo la transformación cultural principal su objetivo.

La territorialidad, expresada en el concepto de comunidad, en el cual se desarrolla la intervención del Estado solo puede ser entendida de manera histórica. El espacio territorial es definido como un tipo de vínculo social, el cual no se mantiene constante, sino que es una continua construcción política, relacionado con la idea de nación y de sociedad que se tiene en un momento histórico específico.

El abordaje histórico da cuenta de que el trabajo social posee una identidad muy ligada a la comunidad como “ ámbito de intervención”. Analizar históricamente lo territorial da la posibilidad de reconceptualizar el concepto, es decir, desnaturalizarlo, disputarlo y construir elementos teóricos que permitan enriquecerlo, no solo como distinción analítica, sino como espacio central de la vida cotidiana de las personas generador de una práctica transformadora.

Encontrarnos en un momento histórico de resurgimiento del Estado-nación ligado a la ampliación de derechos de las mayorías nos permite, como científicos sociales, plantear una redefinición de lo comunitario y lo territorial como ámbito estratégico para la reivindicación de derechos. Como se mencionó anteriormente, no significa que la comunidad asuma la responsabilidad de los problemas sociales que se encuentran en ella, ya que solo es el ámbito donde los emergentes de la cuestión social se desarrollan; Carballada (2002), “Es posible acceder a una explicación de la vida social que ubica en último término en las experiencias vividas por el individuo. Pero la experiencia social resulta ser, en definitiva, comunitaria”. Debemos acompañar, disputar y resignificar las construcciones conceptuales

que permitan que lo territorial, en el momento histórico actual, asuma un papel determinante en la concepción del sujeto como sujeto de derecho dentro de una sociedad que considere la dignidad y la justicia social como su horizonte.

Cuando se habla de intervención comunitaria, se parte de la importancia de involucrar a la comunidad en la búsqueda de soluciones para abordar aquellos problemas que le afectan. El ámbito comunitario es un lugar que permite la participación organizada y como espacio de referencia a la hora de pensar estrategias para la resolución de los problemas.

En el año 2012 – 2013, las intervenciones que desarrolló nuestro equipo de trabajo del CPA “Villa Itatí” se constituyeron como aportes sustanciales para el entramado de relaciones sociales que se establecen en el barrio, para el abordaje de las problemáticas vigentes y por lo tanto la búsqueda conjunta de soluciones.

La impronta comunitaria de Villa Itatí, esta históricamente atravesada por diferentes experiencias de organización

(...) desde la organización barrial para la obtención de servicios básicos durante la década setenta encabezada por un sacerdote tercermundista (Padre José Tedeschi), detenido desaparecido hasta, la conformación de la asociación de Cartoneros de Villa Itatí, que se forma como cooperativa de trabajo y se extendió hacia actividades de formación, contención en inclusión social (Vargas, 2009).

Las experiencias organizativas vistas en un territorio determinado y sumamente institucionalizado, como es Villa Itatí, brindan la posibilidad de encontrar respuestas a las manifestaciones de la cuestión social en el vínculo comunitario.

Respondiendo los interrogantes iniciales, lo territorial es un concepto que se construye en un históricamente en relación a la idea de sociedad en un momento determinado. La comunidad es un concepto que se va transformando, lo cual nos permite disputarlo y ponerlo al servicio de la reivindicación de derechos de las mayorías por parte del Estado.

Bibliografía:

- Arias,A. (2010). “La construcción de lo ‘comunitario’ en las políticas sociales dirigidas hacia la pobreza”. En: Adriana Clemente (coord.). *Necesidades Sociales y Programas Alimentarios.Las redes de la pobreza*. Espacio Editorial,*Buenos Aires*.
- Carballeda,A. (2002). *La intervención en lo social*. Capítulo 4.*Buenos Aires*, Paidós.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: La otra década infame*. Capítulo 1. *Buenos Aires*, Editorial Espacio.
- Giménez, G. (1981). “CapII “El Estado” En:*Poder, Estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*. México D. F,Ciudad Universitaria.
- Vargas,M. (2009). *Intervención comunitaria en el tratamiento de adicciones a sustancias psicoactivas*.(Trabajo Final de Investigación). Departamento de Salud Comunitaria. Licenciatura en Trabajo Social. Universidad Nacional de Lanús, Prov. de Buenos Aires, Argentina.

La mirada política de lo social: el Estado como vector en la trayectoria de politización de las capas populares

Por Astor Massetti

Introducción

Este artículo se propone desarrollar la siguiente afirmación: la reconfiguración de la relación entre el Estado y las clases populares observada en los últimos siete años impactó tanto en los procesos de movilización política como en las dinámicas de contención y resolución de las necesidades más urgentes de la población que se gestaron durante los últimos veinte años en Argentina. Me refiero entonces a la forma en la que el Estado, a través de sus políticas públicas y a la forma de establecer vías de interlocución con las organizaciones sociopolíticas preexistentes, ha cambiado el rumbo de la trayectoria de politización de las clases populares.

I- Políticas públicas y cuestión social

El debate conceptual que nos han legado las políticas de Estado orientadas con criterios económicos antes que sociales se refiere a la utilidad final de las políticas públicas acotadas a problemáticas específicas. Los términos del debate consisten en la oposición entre la universalidad y la focalidad de las políticas. Lo primero se asocia en buena medida a estados de amplia presencia en la vida social, estados benefactores; y lo segundo se asocia a estados “bomberos”, con capacidad tan solo de resolver *ex post* parte de los efectos de crisis puntuales. O mejor, la universalidad implica políticas irrestrictas y la focalización implica criterios de restricción al acceso. Nótese cómo la retórica viene en auxilio de nuestra argumentación: la política universal

generaría “derechos”, mientras que la política focal, “beneficios”. He trabajado en otras oportunidades (Masseti, 2004, 2005, 2006, 2009) distinciones más precisas y detalladas entre ambos paradigmas y he observado también parte del universo de políticas al respecto; y lo han hecho mucho mejor que yo otros autores (Trota, 2004; Grasso, 2005) y prefiero ahora no detenerme en esto. Pero sí aportar aquí otros elementos.

Primero: en nuestro país, las políticas sociales asistenciales focalizadas desde el retorno democrático han tenido dos grandes falencias: 1) se han topado con el desafío de que las crisis para las que fueron pensadas, lejos de pasar, han continuado en el tiempo; sobreviviendo incluso a las propias políticas; y 2) los alcances en términos cuantitativos (en unidades de beneficio) han sido insuficientes y respondieron generalmente a criterios procíclicos. El empobrecimiento de la población a lo largo de los 30 años casi desde el retorno democrático ha transformado en un vector a lo que la mirada del diseño de la política asistencial focal entendía como una variable. Los grandes picos de empobrecimiento durante ese período (las crisis hiperinflacionarias de finales de los ochenta y principios del 2000; los picos de hiperdesocupación a mediados de los noventa) han sido puntas de iceberg que politizaron la pobreza e impulsaron modificaciones a las políticas orientadas al sector más vulnerable. Pero tanto el Plan Alimentario Nacional del 85-89 como los planes Trabajar I y II no lograron más que ser mecanismos de contención focalizados; ineficientes y escasos en términos incluso de paliativo.

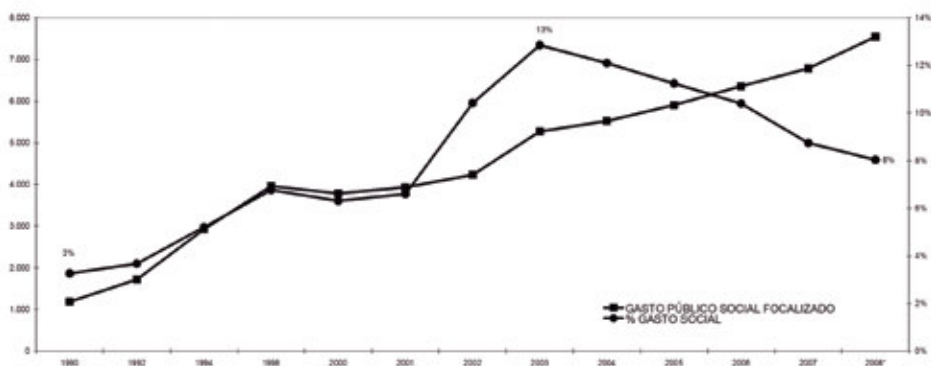
El gasto público social focalizado durante 1990 y los años inmediatos a la crisis hiperinflacionaria de 1989 fue un 7% menor que durante el período posconvertibilidad. Y un 10% menor que durante el pico de gasto público social focalizado durante el 2003 (con el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados). En promedio, el período 1990-2001 este ítem del presupuesto nacional rondó el 5%; mientras que, a partir del 2002, el promedio se elevó al 11%.

Para la crisis financiero-política coronada con crisis económica producto de la devaluación-pesificación del 2002 algo había cambiado en la imaginación de los *think tank* productores de políticas asistenciales

para Latinoamérica. Los planes alimentarios mexicano primero, y brasilero, a principios del 2000, mostraron un nuevo paradigma “mixto”: planes sociales asistenciales “masivos”. Mixtos, porque sin ser políticas universales (generadoras de derechos sociales) son mucho más que meras aplicaciones focales. El plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, con sus más de dos millones de beneficiarios en su momento álgido a finales del 2002, inauguró este nuevo paradigma en nuestro país.

Como vemos en el siguiente cuadro, el ítem del presupuesto nacional gasto social focalizado en el que se consignan el tipo de políticas que nos interesan, creció de manera radical a partir del 2002; al pasar de un 3% al pico, en el 2003, en el que representa el 13% de todo gasto social (incluidos allí salud y educación, entre otros rubros). En miles de pesos, el crecimiento del gasto social focalizado continuó en crecimiento ininterrumpido. En términos del gasto social en general se observa una pérdida relativa de significativos 5 puntos porcentuales entre el 2003 y el 2008; debido al crecimiento del gasto social en su conjunto. O si se prefiere, el gasto social focalizado pasa de menos del 1 al 2% del PBI. Volveré más adelante a esta merma de 5%.

Gráfico 1: Gasto social focalizado en millones de pesos y en porcentaje del gasto social total

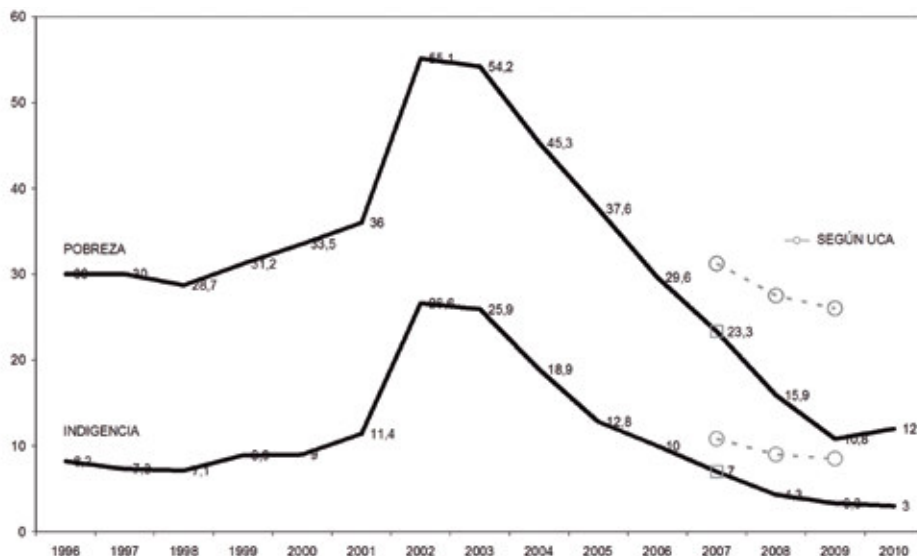


Nota: el gasto público social focalizado incluye los ítems 5.1 (promoción y asistencia social pública) y 7.1 (programas de empleo y seguro de desempleo).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales – Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.

Sea como fuere, los valores absolutos y relativos del gasto en políticas focalizadas se mantienen por encima de los que se observaban hace ya casi veinte años, y por supuesto, por encima de los valores previos a la posconvertibilidad. Esto es una novedad también si se considera que la política asistencial en general es procíclica: un acierto del gobierno de Kirchner –profundizado por el de Fernández– es haber mantenido los niveles de gasto social en general y los de gasto social focalizado en particular “a pesar” de la recuperación de los indicadores más fuertes. Desempleo, pobreza e indigencia se han reducido sensiblemente; y no por esto los niveles de gasto han respondido hacia la baja, al menos en la misma dimensión. Las personas bajo la línea de pobreza se reducen de un 30% en el 96, a un 12% en el primer semestre del 2010; que han pasado por un pico de más del 55% durante la salida de la convertibilidad. Las personas bajo la línea de indigencia, a su vez, se reducen del 8 al 3% en ese período; y han llegado a un cuarto de la población durante 2002-2003. Claro está que otras estimaciones acusan un optimismo mucho más moderado: para el Observatorio Social de la UCA (quienes elaboran su propia medición de la Canasta Básica Total), la pobreza en el 2009 alcanzaba el 26% de la población y la indigencia el 8,5%; análogos valores que los que se observaban antes de la crisis de la convertibilidad. Pero aún en este caso cabe la observación anterior: la política asistencial lejos de caer al recuperarse los indicadores emergentes de la crisis posconvertibilidad, mantiene alto su nivel de gasto.

Gráfico 2: Evolución de las personas bajo la línea de pobreza (2003 - primer semestre 2010). En valores relativos



Fuente: Elaboración propia¹⁰, con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

¹⁰ Nota: en los años de la EPH puntual el universo sobre el que se efectúan las estimaciones es el de aquellas personas que integran hogares en los cuales se declaran de manera completa los ingresos (incluyendo los hogares con ingreso cero). Por su parte, los resultados correspondientes a la EPH continúan disponibles a partir de diciembre de 2009, incluyen la imputación de ingresos no declarados realizada por INDEC. La EPH fue ampliando paulatinamente la cantidad de aglomerados relevados. En este caso, las estimaciones corresponden al total de aglomerados urbanos relevados en cada año. Hasta el año 2003, la EPH (puntual) realizaba el relevamiento dos veces en el año: mayo y octubre. Los datos aquí presentados corresponden a la onda de mayo. Hasta el año 2000, la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Total (CBT) utilizada para la estimación corresponde a la del mes de abril, dado que es la que se encuentra disponible. Luego, a partir del 2001, se utilizan los datos de la CBA y CBT del mes de mayo. Luego de discontinuar la publicación de las bases usuarias de la EPH continua en el año 2007, a fines de 2009, el INDEC volvió a poner a disposición del público la totalidad de las bases de datos correspondientes al período posterior a 2003, junto con algunos documentos que indican las modificaciones introducidas. Los datos presentados a partir de 2004 corresponden al 2.º trimestre de cada año (en el año 2003, refiere al 3.º trimestre dada la falta de información anterior), de modo de minimizar los sesgos estacionarios en la serie. Por el mismo motivo, se continúan utilizando los datos de la CBA y CBT del mes de mayo. Luego del año 2007 –dada la intervención al INDEC– distintas consultoras privadas han ofrecido mediciones alternativas del Índice de Precios al Consumidor. En esta ocasión, se utiliza para el cálculo alternativo de pobreza e indigencia la CBA y CBT de valor medio, entre las tres posibles, publicadas por el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina, de la Universidad Católica Argentina (para más detalles, véase el Informe de Prensa de Pobreza e Indigencia 2010 de dicho programa).

II- Estado y politicidad de la problemática social

Un segundo tema mucho más difícil de mensurar es el que se deriva del propio trasfondo de la capacidad de definir lo urgente. La focalidad radica en la posibilidad de que se acote una problemática social; y su efectividad, en que se llegue a identificar el destinatario tipo de una política definida para abordar tal problemática. Efectivamente la definición de lo urgente implica un proceso político antes que analítico; muy a pesar de la racionalidad técnica, que a veces redundante en algunos círculos profesionales. La puesta en urgencia de un tema, la definición de una problemática social como prioritaria al punto de transformarse en una política *ad hoc* es en nuestra historia reciente un ejemplo de cómo operan estos procesos políticos. Si volvemos la mirada nuevamente a los últimos treinta años observamos que pocas políticas públicas –y en especial las asistenciales– han emergido como prepositivas de una sociedad más igualitaria ni de manera espontánea ni de manera compulsiva. Pero sí queda claro que la conflictividad social que se configura a partir de la década del ochenta ha puesto en juego nuevas dinámicas de politizar la sociedad. Y entre estas dinámicas la discusión sobre que necesidades o demandas deben ser atendidas por los poderes públicos. El abanico de temas politizados desde la década del ochenta es amplio: derechos humanos, acceso a la vivienda, reconocimiento de las minorías sexuales, de género, de pueblos originarios, de acceso al trabajo, de acceso a los alimentos, de defensa de los recursos naturales y del medio ambiente, de justicia, de seguridad, y la lista no es exhaustiva.¹¹

Palabras finales

¿Las políticas sociales asistenciales focalizadas, pero masivas son capaces de recomponer las situaciones sociales que sectorizan una problemática social? Detengámonos en esta pregunta. Si las políticas universales generan derechos (al acceso a la salud pública o la educación gratuita, por ejemplo) que resuelven demandas estructurales en una población, lo que está en el centro de la cuestión es la garantía de una provisión continua (al menos legal o normativa) de

¹¹ Un “catálogo” de las problemáticas sociales más relevantes en la Argentina contemporánea puede verse en Massetti, Villanueva y Gómez, 2010b.

respuesta estatal a tal demanda. La demanda se entiende, entonces, propia del funcionamiento social. La paradoja, en tal caso que contiene la masificación de la política focal, es que supone una superación a futuro de la demanda a la que se le da respuesta. Como la política focal a cuentagotas no resultó efectiva la masificación es en parte “subir la dosis del mismo medicamento”. Por supuesto que hipotéticamente tiene esto otro impacto: un shock redistributivo que nutra de recursos a la población más vulnerable (como bien vienen señalando los autores del Plan Fénix y del propio de la CTA desde finales de los noventa). Desde el 2003 se han invertido más de 37.000 millones de pesos en gasto social focalizado; es decir, un peso por cada 50 del PBI. Una inyección de dinero en la población más necesitada que además genere un aumento del consumo que genere un aumento de la producción y así sucesivamente. Si se lo mira desde este costado, la masificación de las políticas focales tendría hipotéticamente al menos la capacidad de generar reactivación económica;¹² o sea podría modificar alguna de las variables que confluyen en el vector pobreza. Pero ¿puede el Estado regular con estos instrumentos la problemática social? ¿Son, por el contrario, las demandas sociales organizadas la garantía de la efectividad de la política pública?

Es comprensible que en los 80, el modelo organizacional se caracterizaba por el atrincheramiento alrededor del paraguas protector de la Iglesia en torno a la problemática del acceso a la vivienda de los sectores populares; dada la brutal política de desalojo de las villas de emergencia, la absoluta falta de políticas de vivienda progresivas y por supuesto la desnuda crueldad y desinterés por la vida humana en general. En los noventa, al incorporarse la falta de ingresos vía el empleo remunerado dadas las políticas de reformas, los modelos organizacionales se complejizan y adquieren otras manifestaciones. Desde la segunda mitad de la primera década del nuevo milenio, el reconocimiento por parte del Estado de las organizaciones sociopolíticas como gestoras de la resolución de las necesidades inmediatas le imprimió otras características al proceso de politización. Finalmente, el proceso que estamos observando es el de recuperación del ingreso a través del empleo remunerado (aún, claro está, con niveles

¹² Para comprobarlo, sin embargo, habría que analizar la estructura del consumo y su impacto en el empleo (el círculo virtuoso que se pretende, en definitiva, crear).

bajos en relación con el costo de la vida), producto de políticas públicas específicas, y no solo por ciclos “naturales de la economía”, le imprimen al proceso de politización de las capas populares otra dinámica, que en parte es aún impredecible. Un pronóstico podría ser que caduquen sin más las experiencias no integradas a espacios políticos mayores que referencien directamente en las grandes tendencias macropolíticas. Quizás a nivel meramente político este pronóstico sería más fácil de sostener que a nivel de procesos macrosociales: es clara la tendencia a la conformación de identidades políticas asociadas al neoperonismo. Por ese lado se observan múltiples adscripciones aún sin obviar tensiones y divergencias y formas de construcción hasta cierto punto “movimientistas” (o con pluralidad de centros decisorios que compiten por espacios de poder—quizás entendiendo “competencia” sin grandes dramatizaciones—). Lo que no es del todo previsible es el impacto de las políticas públicas, tanto las reformas en las políticas sociales focales como en las políticas de preservación y generación del empleo.

Para decirlo de otra manera, la trayectoria de politización de las capas populares tiene como vector el principio de respuesta o resguardo tanto de las políticas públicas ineficientes como de las regresivas. En un escenario ideal de políticas progresivas constantes, ese vector debería dislocarse. En su lugar podría aparecer (como en parte ya se observa) un “cierre político” de identificación de las políticas con actores en el gobierno. Pero también podría simplemente despolitizarse esta trayectoria dando lugar a otras: la recuperación del rol del sindicato como centro organizador de la vida de las clases populares (como lo fuera en otro tiempo); algo que en parte también se puede observar hoy en día.

Lo cierto es que la política pública del Estado nacional desde el 2003 se ha venido despegando de las dinámicas conflictuales observadas desde la democracia. En muchos sentidos ha superado estas dinámicas incorporando políticas que ni siquiera estaban movimientizadas, tales como la Ley de Medios y la incorporación al sistema provisional de más de millón y medio de personas. La relación con los movimientos sociales más dinámicos de la década del noventa ha sufrido una interesante evolución. De una apoyatura inicial muy fuerte a una relación de imbricación compleja que invisibiliza la capacidad de movilización de las organizaciones.

Bibliografía:

Guber, R. (2009). "Política Nacional, institucionalidad estatal y hegemonía socio-antropológica en las periodizaciones de la antropología argentina". *Cuadernos del Ides*, N.º 16, julio.

Masseti, A. (2003). "De cortar la ruta a transitar la ciudad". Programa de Antropología Política y Social, FLACSO. Documento de trabajo N.º 2.

_____ (2004). *Piqueteros: Acción de protesta e identidades colectivas*. Buenos Aires, Editorial de las Ciencias.

_____ (2005). "La pobreza como disputa política". En: F. Mallimaci y A. Salvia. *Los nuevos rostros de la marginalidad*. Buenos Aires, Biblos.

_____ (2006). "Piqueteros eran los de antes: Sobre las transformaciones en la Protesta Social en Argentina". Revista *Laboratorio*, IIGG, FSOC, UBA, N.º 19.

_____ (2007). "Comedores comunitarios como estrategias de supervivencia: el caso del Centro de Actividades Comunitarias de La Boca". En: A. Salvia y E. Chávez Molina (comps.). *Sombras de una marginalidad fragmentada*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

Masseti, A. y Villanueva, Ernesto (comps.) (2008). *Los movimientos sociales en la Argentina de Hoy*. Buenos Aires, Prometeo.

Masseti, A. (2009a). *La década piquetera*. Buenos Aires, Nueva Trilce.

_____ (2009b). "Cuando los movimientos sociales se institucionalizan: crónica sobre la experiencia en la ciudad Autónoma de Buenos Aires". En: Gabriela Delmata (comp). *Mobilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires, Biblos.

Masseti, A. y Gómez, M. (2009). *Los movimientos sociales dicen*. Buenos Aires, Nueva Trilce.

Masseti, A.; Villanueva, E. y Gómez, M. (comps.) (2010a). *La protesta social en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Nueva Trilce.

Masseti, A (2010). "Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un Estado Progresista en Argentina". *Argumentos*, revista de crítica social, N.º 12, pp.1-24.

Pucciarelli, A. (1994). "Conservadores, radicales e yrigoyenistas. Un modelo de hegemonía compartida". En: Waldo Ansaldi et ál. *Argentina en la paz de dos guerras*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

Condiciones de vida y orientación general de las políticas sociales: la historia reciente del Conurbano

Por Pablo Molina Derteano

Este breve artículo tiene por objeto introducir a la descripción de las condiciones de vida en los hogares del Gran Buenos Aires desde una perspectiva histórica y comprensiva. Esto implica observar la evolución de ciertos fenómenos que son consistentes con las causas y efectos del deterioro de esas condiciones.

Existe un consenso entre investigadores del campo académico, en los planificadores y hacedores de políticas públicas y sociales y en otros actores, en que para la realización personal y social de los seres humanos, son necesarias unas condiciones de desarrollo mínimas. Esto implica derechos sociales fundamentales que se cumplen cuando se pueden satisfacer plenamente las necesidades básicas de vivienda, salud, educación, nutrición y participación libre y activa en la construcción social cotidiana (Bravo, 2000; Santarsiero, 2011).

Un análisis de las condiciones de vida supone evaluar hasta qué punto pueden satisfacerse estas necesidades en un nivel considerado

suficiente: por debajo de determinado nivel o frente a determinadas características, las condiciones de vida de una persona o un hogar se hacen intolerables. Por ello, sin avanzar demasiado en otras consideraciones se puede partir de que la medición de las condiciones de vida –en la mayoría de los casos– no es utilizada para describir la diversidad de estilos de vida, sino para detectar aquellas personas y hogares cuyo estilo de vida se ubica por debajo de las condiciones históricas de desarrollo social económico de un país o comunidad.

En las sociedades capitalistas –incluso las del capitalismo tardío– las necesidades se satisfacen mediante las estrategias del hogar para conseguir los satisfactores (Cough, 2004). Estos satisfactores y su efectividad hacen a las condiciones de vida, y la población es entonces, sujeto y objeto del desarrollo, pero a nivel micro es el hogar como escenario primero y último de la satisfacción de necesidades.

En las mencionadas sociedades, los satisfactores se obtienen en líneas generales por dos vías: el mercado y las políticas sociales. El primero es fuente de ingresos obtenidos en el mercado de trabajo –o de otros bienes–; mientras que el segundo, está conformado por los beneficios que pueden favorecer a mejores condiciones de vida cuando los satisfactores provenientes de los ingresos del mercado de trabajo son insuficientes.¹³ (Ver Esquema 1).

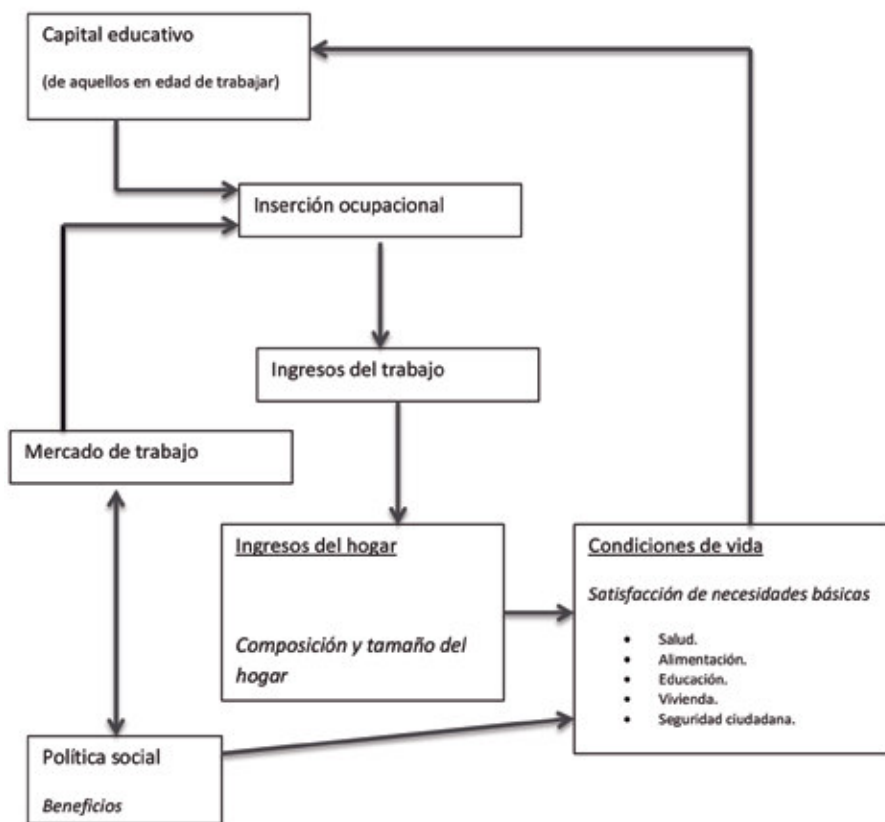
Para otros autores, esto se complementa con la seguridad social que brinda protección a demás miembros inactivos del hogar. Bertranou (2003) propone una visión moderna de la protección social (incluye a la seguridad social), que garantiza el acceso a bienes y servicios básicos, promoción de oportunidades y potencial y protección y prevención de riesgos sociales¹⁴ (vejez, invalidez, enfermedad, etc.).

¹³ Pero a su vez, una definición más amplia da cuenta de que la función indirecta de la política social es permitir que el mercado de trabajo funcione como tal y de que la fuerza de trabajo se proletarice en grados suficientes, pero no excesivos (Wallerstein, 2014).

¹⁴ Los riesgos sociales suponen para el autor circunstancias que impedirían a los hogares la provisión de ingresos para su sostenimiento.

Lo que se demuestra en el Esquema 1 enfrenta, tanto en el plano teórico como empírico, dos obstáculos importantes: la pobreza y la desigualdad social, que generalmente están fuertemente correlacionados.

Esquema 1: Factores asociados con las condiciones de vida de la población



Fuente: elaboración propia sobre Bravo (2000:56).

A continuación se harán algunas observaciones sobre lo acontecido en el GBA/Conurbano bonaerense³ comparando datos que resultan de dos momentos históricos diferentes a partir de la aplicación de políticas públicas y sociales que se basan en dos paradigmas diferentes y hasta opuestos. Los datos que se mostrarán en la década de los 90 y censo del 2001 que resultan de la aplicación de medidas neoliberales con una clara retracción del Estado. Los datos de la década siguiente así como los datos censales de 2010 muestran los resultantes de los cambios en la orientación de las políticas. Se argumenta que, en lo referente a condiciones de vida y a algunos factores, hubo cambios importantes que resultaron en mejoras así como saldos pendientes.

Tradicionalmente, los partidos circundantes a la Capital Federal han sido objeto de estudio y tomados como *proxy* de la estructura social argentina, debido a su alto peso poblacional con respecto al resto del país, a la concentración de la población y al proceso de industrialización que se iniciara en las décadas de 1930 y fuera conocido como modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI,) así como fuera también el escenario privilegiado del movimiento peronista. En 1947, la población de los partidos del GBA se ubicaba por debajo de la de la Ciudad de Buenos Aires o del resto de la provincia; pero en ese momento se dio un proceso de crecimiento constante. Para fines de la década del 50, el GBA ya superaba en población a la Ciudad de Buenos Aires y al resto de la provincia (Echeverría, 2014). Este crecimiento estaba principalmente motorizado por la industrialización, pero incluso después de que este proceso fuera interrumpido, la población del GBA continuó creciendo y los otros dos distritos siguieron amesetándose y creciendo muy lentamente. Para el 2010, los 24 partidos del GBA tenían 3,43 veces la población de la CABA y 1,73 veces la población del resto de la provincia, que

¹⁵ Para algunos datos referentes a condiciones de vida –que son un poco la variable dependiente – se trabajará con datos censales para 24 partidos, mientras que para datos asociados a factores como el mercado de trabajo y la distribución de ingresos se utilizarán datos del GBA (o sea, 24 partidos más CABA). Esto se debe en parte, principalmente, a la disponibilidad de los datos. Para más información ver INDEC (2005).

incluye aglomerados densamente poblados como La Plata y Mar del Plata. O sea que en primer término, se tiene que se trata de un espacio de 24 partidos que está densamente poblado y cuya tendencia de crecimiento poblacional no ha cambiado la tendencia.

Cambios en las condiciones de vida

Las condiciones de vida abarcan varias dimensiones que incluyen el acceso a la salud, a la educación, a una vivienda digna, a un ingreso suficiente como para cubrir necesidades tales como comida, ropa, alquiler de vivienda, transporte entre otras. Es interesante destacar que las condiciones de vida no solo remiten al acceso a los medios para cubrir esas necesidades, sino también a la provisión pública y a la garantía de derechos. Las condiciones de vida también son prospectivas porque abarcan las oportunidades que tienen las personas a lo largo de la vida.¹⁶

Operativamente, la medición de las condiciones de vida supone trazar un límite que puede considerarse como el mínimo tolerable. En este caso y por cuestiones de espacio se han elegido dos de las 5 dimensiones propuestas en el esquema anterior. Se trata de vivienda y educación.

- En el caso de vivienda se han tomado dos tipos de indicadores. El primero refiere a condiciones sanitarias y es el acceso al agua potable y a la red cloacal. Lo interesante de estos indicadores es que tienen que ver con la provisión por parte del Estado así como la calidad de la vivienda. Se ha tomado el óptimo para el caso de la provisión de agua que es que se encuentre dentro o bien en el mismo terreno de la vivienda. Como puede observarse en la Tabla 1 –a pesar de un leve retroceso– la cobertura supera el 95% en ambos momentos. En cambio, el acceso a la red cloacal ni muestra niveles de cobertura tan altos y apenas supera el 40%, lo que indica la

¹⁶ Autores como Bravo (2000) proponen una serie de indicadores cuya disponibilidad no siempre es tal.

necesidad de contar con más cloacas de provisión pública (Tabla 1).

- Cuando se considera la calidad de techos y pisos que se han usado como parámetros los criterios de suficiencia del Índice de Privación Material de los Hogares (IMPH). Con este parámetro puede verse que tampoco hubo grandes cambios entre ambos censos y que recién en 2010 en materia de pisos se puede decir que tres cuartas partes tienen un nivel suficiente (Tabla 2).
- Considerando finalmente educación, se pueden ver dos tendencias convergentes. En 2010, la población de 20 años o más con al menos secundario completo o más creció 9,2 puntos porcentuales. A su vez, los menores entre 5 y 17 que están escolarizados presentan altas tasas de cobertura, aunque disminuyen cuando se considera a los menores entre 15 y 17 que efectivamente están escolarizados. Las tasas de asistencia para los menores entre 5 y 14 años son mayores.

Estos datos indican que en materia de educación hay niveles poco satisfactorios para quienes son mayores de 20 años, pero para las nuevas generaciones se encuentra en niveles más que aceptables en cuanto a asistencia. Sin embargo, habría aún que considerar la terminalidad del secundario de los segmentos más jóvenes. Así, quienes en 2001 tienen entre 20 y 24 años y tienen nivel secundario completo o más, solo alcanzan el 47%; los que tienen entre 25 y 29 llegan a un 45%. Para el 2010, los datos son bastante mejores: la fracción entre 20 y 24 que al menos completó el secundario llega al 53,7%, y para los que están entre 25 y 29, un 58,1%. Es decir que aún las mejoras de las nuevas generaciones tardan en revertir la situación hasta estándares más favorables.

En cambio, los datos sobre vivienda y acceso a cloacas no se muestran tan alentadores. La situación habitacional parece ser más precaria que la educativa y guarda fuerte relación con la caída de los ingresos. En los últimos tiempos, el acceso a la vivienda de calidad se fue volviendo cada vez más difícil para sectores populares y medios.

Tabla 1: Cambios en las condiciones sanitarias de las viviendas – 24 partidos del GBA

	Censo 2001	Censo 2010
Provisión de agua por red pública o bomba a motor dentro o en el lote de la vivienda	97%	96,2%
Acceso a red cloacal	39,1%	42,3%

Fuente: elaboración propia a partir de censos nacionales de Población y Vivienda 2001 y 2010 (INDEC).

Tabla 2: Cambios en la calidad de los materiales de viviendas – 24 partidos del GBA

	Censo 2001	Censo 2010
Calidad de los materiales		
Calidad de material de pisos suficiente ¹⁷	72,5%	75,4%
Calidad de material de techos suficiente ¹⁸	71,7%	72,1%

Fuente: elaboración propia a partir de censos nacionales de Población y Vivienda 2001 y 2010 (INDEC).

¹⁷ Se considera suficiente cuando el piso es de cerámica, baldos, plástico, madera, mármol, goma, alfombra o similares.

¹⁸ Se considera suficiente a un techo que tenga teja, baldosa, membrana o capa asfáltica con cielorraso y chapa de metal o fibrocemento con cielorraso y otros con cielorraso.

Tabla 3: Cambios en la asistencia y nivel educativo alcanzado- 24 partidos del GBA.

	Censo 2001	Censo 2010
Población de 20 años o más que al menos tiene secundario completo	33,4%	42,6%
Menores entre 5 y 17 años que asisten a establecimientos escolares	94%	95%
Menores entre 15 y 17 años que asisten a establecimientos escolares	85%	86,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de censos nacionales de Población y Vivienda 2001 y 2010 (INDEC).

Cambios en los factores asociados: pobreza y mercado de trabajo

En 1994, justo cuando estallaba una crisis económica internacional conocida como Crisis del Tequila, el Gran Buenos Aires se encontraba en una situación muy favorable, producto del paquete de reformas neoliberales que había sido exitoso en la contención de la hiperinflación iniciada en 1988. Sin embargo, el proceso había golpeado profundamente sobre el mercado de trabajo al desarticular el tejido productivo y haber eliminado una serie de puestos de trabajo de empresas públicas y de pequeñas empresas de baja productividad. El efecto desocupación sumado a la apreciación excesiva del peso con respecto al dólar tuvo impactos en los ingresos de los hogares, disminuyendo el número de proveedores y el monto real y relativo de los ingresos.

- Hubo un crecimiento sostenido de la desocupación, incluso antes de 1995. En 1990, en el GBA, antes de la aplicación del Plan de Convertibilidad, la desocupación se encontraba en un 6% y la subocupación demandante en un 8,1%. Para 1995 había trepado al 17,4% y la subocupación al 12,6%. Ciertamente se redujo en 1998 con

una mejora del ciclo económico, pero ya en el 2001 bordeaba el 20%. La subocupación demandante había crecido al 16,5%. Esto implicaba mayor demanda de empleo por falta de ingresos en los hogares y con impacto en las condiciones de vida.

- Pero no solo hubo menor ingreso por falta de empleo o por crecimiento del empleo de menos de 35 horas, también hubo un empobrecimiento de la calidad del empleo. Incluso previo a 1994 se observó un crecimiento importante de los trabajadores empleados en el sector informal de la economía al pasar de casi una cuarta parte de los empleados a más de un tercio (Becaria, Carpio y Orsatti, 2000). Ahora bien, hay dos formas de contratación de los trabajadores: los trabajadores cuentapropia y los asalariados. En la década del 80 y hacia mediados del 90, fue creciendo el número de asalariados en pequeños establecimientos que eran empleados en condiciones precarias, mientras que los cuentapropia crecieron en una proporción mucho menor. Groissman (2013) estima que en el Gran Buenos Aires, los empleos informales en octubre de 1991 suman el 47%; en octubre del 2001 alcanzarán el 48,6%. O sea, prácticamente la mitad, hecho que se mantuvo desde el inicio hasta la finalizan la de convertibilidad. En octubre de 1986, la proporción de asalariados informales con respecto al total de los asalariados sumaba el 21,1% en 1991; el 33,3% y 2001, el 33,5% (Groissman, 2013: 96).

- La pobreza y la indigencia, medidas en forma indirecta por los ingresos necesarios para cubrir las canastas básicas. Como se mencionara anteriormente, en 1994, el Plan de Convertibilidad había sido exitoso en el control de la hiperinflación. En ese momento, un 11,9% de los hogares se ubicaba bajo la línea de pobreza y un 2,6% de indigencia. Pero a partir de 1995, se observa un crecimiento sostenido del porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza y bajo la línea de indigencia. En 2002, los hogares bajo línea de pobreza son más de tres veces la proporción que en 1994, pero los hogares bajo la línea de indigencia son más de 6 veces la proporción que en 1994.

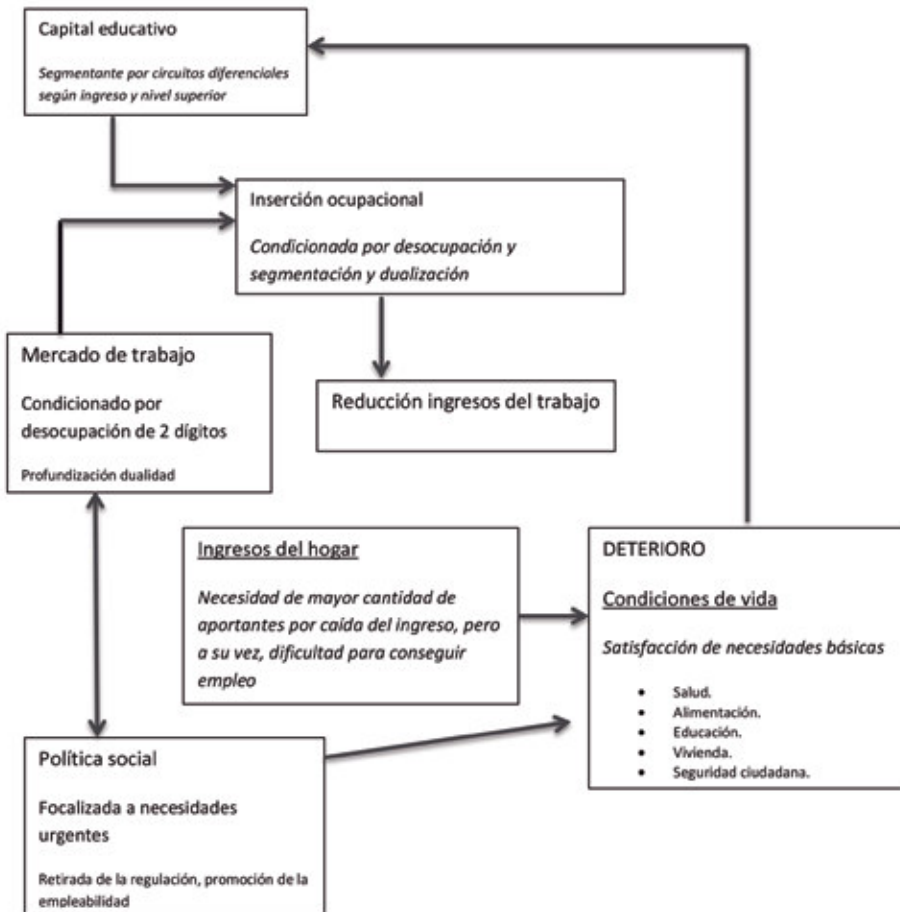
- Finalmente, hubo un cambio importante en la orientación general de las políticas sociales. Al respecto de las políticas y su rol deben distinguirse dos niveles. En primer lugar, con la predominancia de las políticas de corte neoliberal, se desistió de cualquier tipo de

política destinada a intentar mejorar las condiciones de contratación de los trabajadores, ya que la baja de los salarios era atribuida a la baja productividad. En cambio hubo iniciativas para reformar la educación general y superior, programas de formación en oficios y de entrenamiento laboral. La asistencia social se volvió focalizada, y se dirigió a los grupos más vulnerables según diferentes criterios. En este sentido, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, luego transformada a partir de 1994 en Ministerio, fue dotando de una fisonomía innovadora a los nuevos planes sociales que tenían coordinación nacional y se focalizaban en aquellos con mayores necesidades según criterios de medición basados en indicadores sociales.

No solo un cambio general en la direccionalidad de las políticas, sino una reducción palpable y real del gasto social (excluyendo seguridad social). El gasto público social consolidado en sectores sociales –considerando el nivel nacional, provincial y municipal– disminuyó un 11% (Halperín y Vinocur, 2004: 20). Lo que debe resaltarse es que a nivel nacional, el gasto se incrementó un 35%, pero a nivel provincial y municipal, se redujo un 60% y un 37% respectivamente.

En síntesis, las políticas sociales fueron concomitantes con dos supuestos de la regulación neoliberal: focalización y empleabilidad. La primera estaba en que el Estado debía intervenir solo en los casos más urgentes caracterizados en principio por el hambre y la asistencia en salud (Planes como el PRANI, ASOMA, etc.). En el caso de la segunda, fueron los planes, entre los que destacaron el Plan Trabajar I (1996), II (1997-1998) y III (1999 en adelante), junto con el Plan Joven los que apuntaron a la capacitación en un criterio de empleabilidad mediante una incorporación transitoria de los desocupados; mientras que el Plan Joven estaba destinado a jóvenes entre 18 y 25 años buscando ampliar esta empleabilidad, incluso con pasantías en empresas. Nótese que el gasto social consolidado creció en rubros como salud y educación pero se redujo en asistencia y promoción social (Halperín y Vinocur, 2004). En cuanto a la empleabilidad, el criterio importante de los programas fue el de favorecer al empleador privado, lo que se mostró con leyes de flexibilización laboral, que eran contradictorias con la noción de propuesta. Los cambios y su impacto se sintetizan en el cuadro a continuación, en forma muy resumida.

Esquema 2: Factores asociados con las condiciones de vida de la población – El caso de GBA 1995-2002

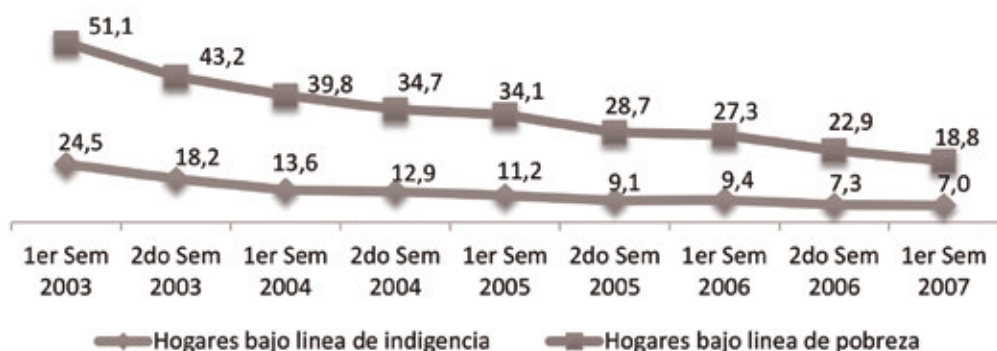


Fuente: Elaboración propia , a partir de Bravo (op cit)

Luego de la crisis terminal de 2001, se da una nueva orientación de las políticas públicas y sociales con la recuperación paulatina de la centralidad del Estado en sus tres niveles y con la reconfiguración de nuevos actores económicos. Las políticas fueron paulatinamente considerando un enfoque más global y promoviendo la generación de empleo como agente de inclusión social así como la revalidación de la unidad familiar en vez del enfoque individualista neoliberal.

Como se puede observar en el Gráfico 2, la situación a comienzos de 2003 era todavía bastante crítica en el GBA, en donde la mitad de los hogares se encontraba por debajo de la línea de pobreza –un 51,1%– y casi un cuarto era indigente –un 24,5%–. Las políticas puestas en marcha lograron una reducción considerable y constante y, para el primer semestre de 2007, la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza se había reducido a 18,8% y los indigentes a 7,0%. Esta reducción fue considerable y llegó a niveles similares de las 1996 en términos de pobreza y a 2001 para indigencia (Gráfico 1).

Gráfico 1: Evolución de la proporción de hogares bajo línea de pobreza y bajo línea de indigencia – GBA 2003-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EPH-INDEC, provistos por la Dirección Provincial de Estadística – Onda (mayo).

Conjuntamente con lo encontrado en la reducción de hogares bajo la línea de pobreza e indigencia, los indicadores del mercado de trabajo han exhibido resultados igualmente favorables con una reducción de la desocupación y la subocupación que, para 2007, iban aproximándose nuevamente valores de un dígito.

Tabla 5: Evolución de la desocupación y subocupación (demandante) en GBA

Año	Desocupación	Subocupación
2003	18,4	14,1
2004	14,4	12,2
2005	12,7	10,4
2006	11,2	9,0
2007 ¹⁹	9,9	8,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos EPH-INDEC

En este sentido, lo que puede observarse es que el descenso de la pobreza e indigencia tuvo relación con un cambio fuerte en el mercado de trabajo que llevará en los años posteriores a que la desocupación se ubique por debajo de dos dígitos y se mantenga estable.

Sin embargo, los resultados no son tan alentadores en materia de informalidad laboral. Según Groissman (2013), en el 4.º trimestre de 2003, los empleos informales en el GBA alcanzaban el 52,5% –o sea, más de la mitad–, y se habían reducido apenas al 50,4% para el cuarto trimestre del 2006. Si extendemos la serie un poco más se encontrará que el mismo trimestre del 2010 habían caído al 41,6%. En igual sentido, los asalariados informales con respecto al total de los asalariados para los mismos momentos de medición se habían reducido desde niveles dramáticos en 2003, con un 39,1%; en 2006, con un 36,4% a un 28,1%, en 2010 (Groissmann, 2013 :96). Lo que se puede observar, es que pese a una tendencia positiva, los asalariados en negro siguen siendo un segmento importante y que la mayor generación de empleo no necesariamente supuso, una reducción en proporciones similares como lo que aconteció con pobreza e indigencia.

¹⁹ Solo se incluyen los datos del primer semestre debido a problemas en el relevamiento.

Como se dijo antes, todo esto se enmarcó en un cambio en las políticas generales y particulares. Todo este proceso estuvo claramente acompañado y alentado por un cambio importante en la orientación de las políticas sociales desde la ortodoxia neoliberal a la heterodoxia orientada al crecimiento con inclusión con una dinámica dual entre exportaciones y mercado interno. Las políticas sociales también tuvieron una composición mixta con elementos de continuidad.

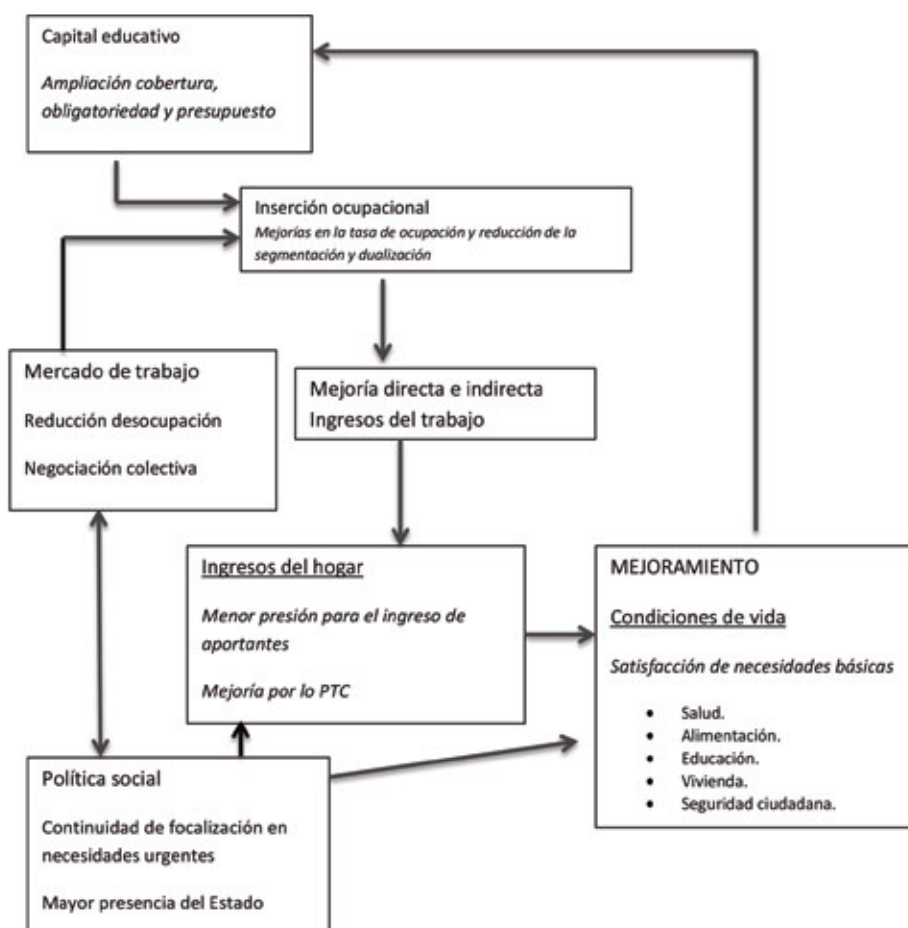
En primer lugar deben destacarse dos cambios fundamentales en el sentido de las políticas macroeconómicas como fueron la reapertura de los canales de negociación colectiva (paritarias); y la ampliación de la cobertura previsional y de protección social aún por niveles más altos de los que permitía la inserción formal en el mercado de trabajo actual o previa de los beneficiarios. También se amplió el presupuesto educativo y se subió el piso mínimo de obligatoriedad al secundario completo.

En segundo lugar, hubo un aumento en las partidas del gasto público destinadas a salud y educación, pero también a otros rubros de seguridad y protección social, ampliando la participación del Estado en el mantenimiento y el mejoramiento de las condiciones de vida.

En tercer lugar, y con referencia a las políticas sociales, cabe destacar que fueron puestos en marcha una serie de nuevos planes que se inscribían en las coordenadas de reconocimiento de las condiciones de desigualdad y exclusión generadas en la década pasada. A partir de la aplicación del Plan Jefas y Jefes, se fue trazando una transición a la aplicación de Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos que se dirigen a las familias y suponen –además de contraprestaciones– ayuda monetaria para evitar la caída en la indigencia y generar además condiciones para la superación de la pobreza. En 2009, se lanza y se implementa al año siguiente la Asignación Universal por Hijo (AUH). Esta instancia es la coronación de un cambio de perspectiva que pone de nuevo al hogar y a las estrategias de supervivencia en el centro. Además, tanto la AUH como otros Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTC), que

han tenido un impacto tanto en el mercado de trabajo como en la salida de indigencia de los hogares (CEPAL-OIT, 2014; Rico, 2014). Nuevamente, se presentan muy someramente los cambios

Esquema 3: Factores asociados con las condiciones de vida de la población – El caso de GBA 2003-2013



Resumen y conclusiones generales

La relación entre condiciones de vida y políticas está mediada por la inserción de los sujetos en el mercado de trabajo, así como estrategias de supervivencia de los hogares. Los datos censales de 2010 muestran que, aunque hay avances, todavía hay un escenario de falencias por resolver.

Aumentaron, puede decirse, indicadores de cobertura en lo referente a salud, educación y servicios de infraestructura; pero otros datos referentes a la terminalidad educativa o a la calidad de los materiales de la vivienda –así como también, dicho sea de paso, la situación dominial– muestran ciertos límites estructurales pero también políticos. En resumen:

- Durante el período entre 1995 y 2002, se produjo un marcado deterioro de las condiciones de acceso al mercado de trabajo (desocupación, informalidad, precariedad), una caída de los ingresos, una merma de la capacidad de la educación como agente de igualación de oportunidades y preparación de acceso al mercado de trabajo. Consecuentemente, el Estado y las políticas sociales acompañaron y alentaron este proceso con iniciativas de retirada del Estado al propiciar mayor libertad de acción al mercado y políticas de asistencia a los grupos más vulnerables, partiendo de las necesidades alimenticias y de salud más urgentes (Esquema 2).
- Durante el período entre 2003 y 2013, se dio un cambio importante en las políticas que permitieron revertir parcialmente los efectos excluyentes del mercado, reducir la desigualdad generada desde la educación, pero además introdujeron decisivos cambios en las políticas sociales con la introducción de los PTC. Los efectos fueron de reducción de la pobreza e indigencia y mejoramiento de las condiciones de vida (Esquema 3).

- Los resultantes observados en los datos censales confirman que se está revirtiendo la tendencia de empobrecimiento de ingresos y de deterioro del mercado de trabajo, pero que en términos de condiciones de vida, aún se debe avanzar para llegar a mejores estándares.

Adicionalmente, los datos parecen indicar que, parte de estos límites dependen de una desarticulación de las desigualdades. En este sentido, hay evidencias de que las mejorías en los ingresos y las condiciones de vida han sido más notorias en aquellos con inserción en el mercado de trabajo formal. (Groissman, 2013; CEPAL-OIT, 2014). A su vez, las sucesivas evaluaciones de los PTC han mostrado que han tenido efectos positivos en la superación de la indigencia (Rico, 2014).

Esto indica que quizás haya llegado el momento histórico y político de modificar la definición operativa de las políticas sociales de un paradigma de atención primordial a grupos vulnerables hacia un enfoque más global que ponga la igualdad en la agenda. Algo de esto ha comenzado, pero se necesita un salto cualitativo.

Bibliografía

- Beccaria, L. y Groissman, F. (2008). "Informalidad y pobreza en Argentina". *Investigación Económica* (UNAM, México D.F.), vol. LVVII, número 266, octubre- diciembre.
- Beccaria, L.; Carpio, J. y Orssatti Á. (2000). "Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico". En: Carpio, Klein y Novacovsky (comps.) *Informalidad y Exclusión Social*. Buenos Aires, SIEMPRO-OIT (FCE).
- Bertranou, F. (2005). "Conceptos, teorías y paradigmas de la protección social y la seguridad social. Desarrollo histórico de la seguridad social en América Latina". Curso Calidad de Vida de Personas mayores. Instrumentos para el seguimiento de políticas y programas. CELADE, Santiago de Chile, 4 y 5 septiembre.
- Bravo, R. (2000). *Condiciones de vida y desigualdad social. Una propuesta para la selección de indicadores*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL/OIT (2014). Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. *Coyuntura Laboral de América Latina y el Caribe* N.º 10.
- Clemente, A.; Molina Derteano, P. y Rofler, E. (2014) "Pobreza y acceso a las políticas sociales. El caso de los jóvenes en el conurbano bonaerense". *Revista Ciencias Sociales*, N.º 86, pp. 18-26.
- Dirección Provincial de Estadística (2013). Censo 2010. Provincia de Buenos Aires. Resultados definitivos por Partido. La Plata: DPE.
- Echeverría, A. (2014). "Asentamientos y estrategias de los sectores populares en un territorio heterogéneo". *Revista Ciencias Sociales*, N.º 86, pp. 38-44.

- Gough, I. (2004). *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Groissman, F. (2013) “Gran Buenos Aires: Polarización de ingresos, clase media e informalidad laboral (1974-2010)”. *Revista CEPAL* 109. Santiago de Chile: CEPAL
- Halperín, L. y Vinocur, P. (2004). *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Serie Políticas Sociales N.º 85. Santiago de Chile: CEPAL
- INDEC (2005). *¿Qué es el GBA?*, Buenos Aires: INDEC.
- INDEC (2012). *Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica total. Historia, forma de Cálculo e interpretación*.
- Mario, S. (2003). “El estudio de la pobreza con datos censales: Índice de Privación Material de los hogares (IPMH). Algunos resultados desde la perspectiva de género”. Presentación en la reunión técnica sobre la incorporación de la perspectiva de género en la medición de la pobreza. La Paz, Bolivia. 23 al 25 de septiembre.
- Rico, N. (2014). *Transferencia de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencias en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. Buenos Aires: CEPAL-UNASUR
- Spicker, P.; Álvarez Leguizamón, S. y Gordon, D. (2009). *Pobreza: Un glosario internacional*. Buenos Aires, CLACSO.
- Wallerstein, I. (2014). *El Capitalismo Histórico*. Madrid: Siglo XXI.
- Wimmer, R. y Dominick, R. (2012). *Mass Media Research: an introduction*. Londres, Polity (10ma Edición)

Política y economía según Arturo Jauretche

Por Emmanuel Bonforti

Arturo Martín Jauretche invita a reflexionar en *Política y Economía* aspectos centrales de la economía en un país periférico como el nuestro. Dicho libro se constituye a partir de una serie de artículos periodísticos escritos en el diario *Democracia* en 1962 y en el semanario *Azul y Blanco* en 1967.

El aporte del texto radica en que, a pesar de haber transcurrido casi cuarenta años desde la primera edición, muestra aspectos que guardan una vigencia insoslayable en materia económica, política y cultural.

Jauretche, escritor y político argentino nacido en Lincoln, formó parte de lo que se llamó la corriente de pensamiento nacional. Dicha corriente influenció en los dos grandes movimientos nacionales de siglo XX que tuvo nuestro país: el yrigoyenismo y el peronismo. Jauretche es sin duda un actor fundamental para entender la transición de un movimiento al otro. El pensamiento de hombres como don Arturo apostó a la construcción de una matriz epistemológica a través de la cual se discutió aspectos de la realidad argentina que parecían cristalizados por la obra de los arquitectos del aparato pedagógico de la elite del siglo XIX.

La coyuntura en que se expresa el hombre de Lincoln en *Política y Economía* es en la Resistencia, es decir, el período en el cual el peronismo está proscripto. Estos hombres tratan de oponerse a las dictaduras o “dictablandas” –gobiernos elegidos en comicios en los que el Partido Justicialista no participa– a través de publicaciones y editoriales en diferentes espacios donde expresan su malestar sobre un proceso de restauración política y económica que afectaba a las mayorías populares en diferentes planos. Es que Jauretche adquirió

el conocimiento de actuar en la política desde entornos de resistencia ya en la década del 30, cuando junto con Scalabrini Ortiz, Homero Manzi y otros pensadores que participaban en política en un ambiente signado por la proscripción y la enajenación de nuestro patrimonio impulsado por los gobernantes fraudulentos de aquella época.

En *Política y Economía* encontramos una serie de elementos que son propios de la corriente en la que se ubica nuestro autor y que desarrollaremos más adelante. En primer lugar, hay una constante intención, en el texto, de priorizar el análisis de lo particular sobre lo general, esto es, explicar la economía desde una mirada política, pero partiendo desde nuestra realidad y vincularla con el entorno. Asistimos a la formulación de criterios y reflexiones que se sostienen a través de palabras que son propias de esta corriente –por ejemplo, “cipayo”– y de categorías de pensamiento –“semicolonia”–, que se construyeron en la disputa contra corrientes racionalistas acrílicas a la importación de conceptos que analizaban nuestra realidad desde lugares lejanos. Además, en el texto rastreamos una profunda valorización hacia nuestras riquezas, nuestro patrimonio y potencialidades, una relación hacia la geografía y la historia que conlleva una mirada positiva hacia lo nacional. De esto se desprende que el análisis económico de la obra guarde un vínculo directo con la identificación de nuestras fortalezas y debilidades a la hora de entender el desarrollo económico de nuestro país, tratando de sortear cualquier interpretación que contemple únicamente las fragilidades de nuestro potencial como nación. La formulación de estos aspectos tiene como propósito abordar el complejo sociohistórico que constituye a nuestro país como tal, es decir, la verdadera convicción de nuestras fortalezas económicas las cuales solo pueden ser llevadas a cabo por una conducción política de carácter nacional.

Jauretche, en *Política y Economía*, parte de la situación de dependencia a la que quieren conducir a la Argentina los triunfadores del golpe de Estado de 1955, muchos de estos hombres fueron los que manejaron los destinos de nuestro país antes de 1945, y a partir de 1955 volvían con ambiciones restauradoras para imponer el viejo paradigma del país de la granja y las vacas. Estas ambiciones desde la mirada del autor no eran compatibles con una Argentina que, a pesar de lo que restauradores pretendían, había cambiado su perfil productivo a partir de 1945.

Jauretche es consciente de la situación de dependencia en la que se encontraba el país y de las ambiciones restauradoras de los políticos coloniales, por eso, a pesar, de no partir de ningún corpus teórico, puede rastrearse como punto de partida un elemento teórico que recorre todo su texto: la cuestión semicolonial. A diferencia de los países coloniales, que asistieron a la invasión directa de un ejército imperial sobre un territorio periférico, en nuestro caso, el país hasta 1945 había gozado de una intendencia de política de carácter formal pero de una dependencia económica real. Dicha dominación se sostiene en países como el nuestro desde dos planos: por un lado, la intervención de la economía de parte de los países imperiales en sus principales resortes y, por otro lado, desde un aparato pedagógico y propagandístico que cumple la función de garantizar esa dominación en el plano económico. Jauretche en sus obras siempre se encargó de desnudar precisamente este último rasgo cultural, el de la superestructura cultural.

En este libro realizó un intento por mostrar los elementos reales que sostienen la dominación de nuestro aparato productivo, pero sin dejar de lado los aspectos de propaganda ejecutados por la elite para sostener dicha dominación, es decir, la variante ideológica por la cual todo sector social que accede al Estado utiliza para construir hegemonía y extender su dominación al resto de los sectores que conforman una sociedad.

Jauretche escribe en el contexto en que se sienten más cómodos los pensadores nacionales, el de la resistencia²⁰. En sus formulaciones se desprende que existe en el destino del país un antes y después de 1955, la crítica que expone se genera a partir de la

²⁰ La resistencia no solo implicó la proscripción del partido mayoritario –el Justicialista–, sino también que la ideología dominante (es decir, aquella que se expresa en los grandes centros de influencia, como puede ser las universidades, los medios de comunicación), día a día, asestaba a través de sus formulaciones un desprestigio permanente a la experiencia peronista de 1945-55.

instalación de un programa económico de tendencia desarrollista²¹, en pleno contexto de Guerra Fría. El desarrollismo para Jauretche implicaba una nueva forma de dependencia, ya no con Gran Bretaña, como lo había sido durante ciento veinte años de historia, sino con el imperio más poderoso que surgió de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos.

Dentro de sus blancos preferidos figura el nombre de Raúl Prebisch, este argentino nacido en Tucumán, que gozaba de una amplia reputación internacional, había sido funcionario del primer directorio del Banco Central, el cual, según la interpretación de autores como Jauretche, representaba los intereses financieros de Gran Bretaña. Volviendo a Prebisch, para 1955 –momento de quiebre en la historia argentina, de acuerdo a la mirada de Arturo– su prestigio estaba garantizado por el paso en la CEPAL²², donde tenía el cargo de secretario ejecutivo, pero las críticas de Jauretche tendrán que ver con el informe que realizó el tucumano a pedido del gobierno dictatorial que derrocó a Perón. Dicho informe, redactado entre octubre de 1955 y enero de 1956, enunciaba la grave situación económica en que había dejado el gobierno de Perón. Prebisch sostenía que los diez años de peronismo habían generado la crisis más profunda de desarrollo del país.

Desde su lugar, Jauretche a partir de su conocimiento en economía –fue presidente del Banco Provincia 1946/51– se mofaba de las apreciaciones del Plan de Prebisch. Para nuestro autor, el país no se encontraba en tal situación de crisis, sino que detrás del diagnóstico que planteaba Prebisch se rastreaba un intento de retorno a lo que Jauretche, junto a otros pensadores nacionales, denominaban una “situación de coloniaje”, es decir, regresar a las condiciones de dependencia semicolonias. Dicho juicio se fundaba en que uno de

²¹ El desarrollismo fue una teoría económica que, a partir del diagnóstico del intercambio comercial desigual generado por las naciones periféricas, proponía que los países subdesarrollados debían continuar un mismo recorrido histórico en materia de desarrollo económico que los países desarrollados. Para esto, los países del "Primer Mundo" "colaborarían" en materia de préstamos para que los países subdesarrollados puedan desarrollar su industria.

²² Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

los aspectos centrales del Informe Prebisch era la sugerencia del ingreso argentino a la órbita del Fondo Monetario Internacional, es decir, el retorno al endeudamiento externo, instancia que había sido clausurada durante el gobierno de Perón.

Anteriormente habíamos mencionado cómo Jauretche parte de la condición semicolonial de nuestro país, es decir, cómo los principales resortes de la economía estaban controlados por Gran Bretaña en su alianza con la oligarquía local. Esto generaba, entre otras cuestiones, que recursos naturales y servicios estén en manos extranjeras, por ende, nuestra soberanía se encontraba diezmada. El retorno a la situación colonial de 1955 a partir del informe Prebisch implicaba que surgieran nuevos actores de tendencia monopólica, extranjeros y nativos que quisieran especular con el uso de nuestra soberanía, dentro de los grupos indicados como promotores del regreso al coloniaje, Jauretche señala a Bemberg, Bunge y Born, Dreyfus.

Prebisch, para Jauretche, formaba parte de la saga de economistas asesores del capital internacional que lograron incidir en los destinos económicos de nuestro país, pero el Secretario de la CEPAL no era el único de la nómina de economistas con orientación colonial. Entre otros que denunciaba Arturo figuraban Álvaro Alzogaray, Cueto Rúa, Roberto Alemann. La “Restauración” impulsada por estos hombres no consistía en un regreso al sistema económico del Centenario, es decir, al esquema de la Argentina “granero de Gran Bretaña”²³: el país de las vacas no era reproducible en el contexto pos-1955, la década peronista había generado un cambio estructural en el sistema productivo irreversible. Lo que sí era posible era cambiar la dirección de la política y establecer una conducción económica colonial vinculada a los intereses de los monopolios internacionales, pero el contexto de una economía diversificada, es decir, que combinaba producción industrial con la agrícola-ganadera.

²³ Decimos “granero de Gran Bretaña”, porque establecemos una diferencia con la noción “Argentina granero del mundo”. Nuestro país en términos comerciales solo compraba a quien le vendía, es decir, solo establecía vínculos comerciales bilaterales con Gran Bretaña, país que ordenaba nuestra política internacional.

Pero la era desarrollista tampoco ofrecía grandes novedades con respecto a la forma de financiamiento. Prebisch partía de un diagnóstico válido, en que nuestro intercambio comercial era desfavorable con respecto a los países del “Primer Mundo”, la Argentina estaba condenada en el esquema de División Internacional del Trabajo y debía exportar cada vez más alimentos a cambio de importar cada vez menos productos industriales. El déficit generado en la balanza de pagos era suplido por la contratación de empréstitos, con lo cual el país se endeudaba desde un doble plano, la Argentina reforzaba la situación de dependencia con respecto a Gran Bretaña y este último país gozaba de cada vez más injerencia en las decisiones económicas. Dicha situación que se revierte a partir de 1945, es la situación que condenaba Jauretche con el ingreso al FMI y la estrategia de endeudamiento externo a la que conducía el desarrollismo.

El período que se inicia en 1945 implicó, para Jauretche, la posibilidad de una estrategia nacional en nuestra economía, donde el país desarrolló su potencia material, pero también su potencia espiritual. Esa autoafirmación da cuenta de una política soberana que reconoce las potencialidades de nuestra nación, dice, en *Política y Economía*:

(...) hemos tenido una experiencia de economía nacional
(...) se fue creando una política económica propia que venciendo los complejos de inferioridad, sembrados por el colonialismos, nos dio fe en nosotros mismos, que también tuvimos entonces política internacional propia, porque la grandeza se expresa hacia dentro y hacia afuera (Jauretche, 2010: 58).

Jauretche se caracteriza en su obra por trabajar con una pedagogía horizontal, su objetivo es llegar a las mayorías sin esconder de forma metafísica los postulados de la teoría económica como lo hacían los asesores de los monopolios internacionales. Esta posición la adquiere en su paso por FORJA²⁴ y su vínculo con Scalabrini Ortiz, hombre del pensamiento nacional, quien dedicó buena parte de su obra a denunciar la dependencia económica de nuestro país en materia

²⁴ Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina.

de ferrocarriles. Su exposición sobre la economía era sencilla, pero no por eso menos profunda. Scalabrini consideraba que los asuntos económicos eran tan simples que podían estar al alcance un niño, ante la duda aconsejaba la pregunta, y en caso de que no se entienda lo que algún economista exponía sobre un tema puntual, el forjista sostenía entonces, que estaba tratando de encubrir algún negociado. Entender esta situación garantizaba defender la patria del orden inmaterial de los conceptos económicos y financieros a los que nos habían conducido los economistas coloniales, tal como pensaba Scalabrini. Jauretche es partidario de esta pedagogía a la hora de explicar la economía, recuperaba la voz de Haya de la Torre, hombre del APRA²⁵, quien sostenía que los hombres de gobierno entienden de finanzas, pero no de economía. El problema que atravesaba la Argentina no era un problema financiero, tal cual lo quería presentar Prebisch y los economistas coloniales, sino de índole económica, pero sobre todo requería una conducción política. Jauretche en este aspecto cree que la economía debe subordinarse al plano de la política.

La denuncia que realiza Jauretche radica en la orientación que va adquiriendo nuestra economía y con los responsables de conducirla, en su buen criollo plantea “pongamos las cosas en claro, se trata de una cuestión entre una economía nacional o una economía colonial”. La restauración consistía entonces en que las riendas de la economía volvieran a estar conducidas por los monopolios internacionales con sus abogados y consejeros económicos, estos eran quienes tenían mayor poder de influencia en el destino de la economía, lo que desplazaba la autoridad estatal a la hora de la planificación productiva. Los consejeros con sus recetas alejadas del entendimiento popular instruían al gobierno de turno para debilitar los instrumentos estatales que orientaban nuestra economía de manera nacional desde 1945 y así volver a un régimen de dependencia semicolonial. El tiempo había demostrado que las recetas de estos falsos magos condenaban a la pobreza a la mayoría de la población, una economía colonial es una economía de pocos que excluye a las mayorías, debilitando el mercado interno, la política de pleno empleo, que impulsó el gobierno de Perón a partir de 1945.

²⁵ Alianza Popular Revolucionaria Americana.

Uno de los aspectos en que mayor énfasis pone Jauretche a lo largo de *Política y Economía* es en la vinculación que existe entre economía y política internacional, a partir de la idea de que la primera se encuentra subordinada al ámbito de la segunda: es imposible tener una política soberana en términos comerciales sin una orientación económica nacional. El contexto de Guerra Fría por el cual atravesaba el mundo al momento en que escribe Jauretche, lo obliga a defender y analizar la idea de la “tercera posición”⁷, la que imponía una estrategia de defensa concreta en cuanto a los intereses nacionales que se podían observar en la política internacional. Históricamente, la Argentina en su desarrollo semicolonial había establecido contactos comerciales con Gran Bretaña, relación que le resultaba desfavorable en el nuevo escenario mundial. Los técnicos de la economía, que, a su vez, formaban parte de los directorios de los monopolios estadounidenses, empujaban para que la Argentina oriente su política comercial de manera bilateral con el imperio estadounidense. La tesis de Jauretche, en términos de orientación comercial, es que las formas tradicionales de comercio exterior determinan las formas internas de producción, esto es, ante la ausencia de una economía nacional, la clase dirigente moldea la estructura productiva en función de los intereses de la división internacional del trabajo.

La división internacional del trabajo sujeta a postulados liberales del mercado en realidad encierra una trampa a la que Jauretche trata de desnudar. El liberalismo que se expresa en los países dependientes como el nuestro se encuentra vaciado de contenido producto de que su aplicación se da bajo la forma de monopolio –imperialismo–, lo cual es una contradicción misma del liberalismo. El imperialismo en su fase desarrollista lejos estaba de llevar el progreso y el desarrollo a los países dependientes, muy por el contrario, propicia el atraso del aparato productivo, el cual quedaba garantizado por los técnicos de las empresas monopólicas que, gracias al aparato de propaganda, habían debilitado el rol del Estado y la conducción política en materia de planificación económica.

²⁶ En términos geopolíticos la idea de “tercera posición”, expresada por Juan Domingo Perón, contemplaba una orientación económica y política independiente de los dos bloques hegemónicos –el mundo capitalista y el mundo comunista–.

La semicolonía lograba legitimarse con una superestructura cultural, como dice Jauretche, creada para que el país no sea país. En 1955, los técnicos económicos eran actores fundamentales de la superestructura, eran ellos quienes aplicaban los lineamientos de la política comercial, Jauretche intenta explicar cómo variables tan elementales en términos económicos, como son los de la oferta y la demanda, están atravesadas por la dimensión política.

La superestructura cultural es la creadora de una mentalidad colonial que condena cualquier emprendimiento nacional y condena desde lo moral las decisiones nacionales. Esto pudo verse con la instalación del IAPI⁸ durante la década peronista. Esa institución era uno de los rasgos más destacados en cuanto a la independencia económica que se había adquirido durante el período peronista. Pero los dueños de la propaganda –la superestructura–, en manos de agentes semicoloniales, se habían encargado de generar una campaña de desprestigio contra el IAPI, en la que cualquier negocio era vinculado como coima. La doble vara superestructural en materia económica nunca había condenado la comercialización de granos cuando se encontraba en manos de los monopolios con vinculación con Gran Bretaña, en ese momento solo se trataba de negocios y no de coimas.

El escándalo es el artilugio de que se valen los medios de comunicación para desprestigiar una política nacional. Dice Jauretche que el botellero que pasa a tener un auto genera indignación en la gente que tiene plata de antes. El espejo para imitar, apellidos como Rockefeller, nubla los emisarios de la superestructura, cuando explican el ascenso económico visto desde la perspectiva del esfuerzo individual, para los casos de fortunas extranjeras contempla tal crecimiento, pero cuando se trata de explicar este ascenso en algún empresario que apostó al mercado interno comienzan las

²⁷ Siglas del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio, que consistió en una política estatal que garantizaba la planificación y centralización de la comercialización de granos. Era el Estado nacional quien decidía en materia comercial con respecto a la política agropecuaria, al comprar la producción de granos y distribuir el excedente al desarrollo industrial. Esta institución además permitía incidir sobre el precio de los alimentos en el mercado interno.

desconfianzas. Es ahí cuando Jauretche explica cómo la moral puede ser un gran negocio.

En realidad, este tipo de práctica siempre termina escondiendo otros elementos, que son los que a Arturo le interesa desempolvar. Según él, detrás del enriquecimiento de algún criollo, funcionan los intereses destinados a impedir una política económica conveniente para el país, “(...) así las inmoralidades locales son el reflejo del desarrollo capitalista” (Jauretche, [] 2010: 90). La condena al capitalismo local, encierra una simpatía hacia el capitalismo foráneo, el cual nunca va a ser culpable moralmente de hacer negocios, así las estrategias de acumulación a base de violencia y saqueo que profesaron los británicos y otros imperios son naturalizadas por la superestructura.

En su relato, Jauretche ofrece una lectura que por momentos adquiere elementos dicotómicos, aspectos claros a la hora de analizar la realidad nacional. Ese mundo parece cerrarse en la medida en que logre identificarse al enemigo —el funcionario/pedagogo cipayo—, entender cómo piensa el otro es el punto de partida para ganar la batalla que aparece, en primer lugar, como ideológica y cultural y luego, en segundo lugar, tiene su correlato económico, a la técnica de la dominación opone la de la liberación. Esto consiste en desnudar las apariencias para enfocarse en los aspectos concretos de la realidad, al fin y al cabo, una discusión en torno a la ideología que genera el sector dominante. La estrategia del dominador consistió durante años en moldear las pautas de consumo donde los únicos productos válidos para el consumo eran los importados. Esta situación fue generando una mentalidad “cipaya”, al decir de Jauretche, así la reproducción material de los importadores, hombres vinculados a intereses internacionales quedaba garantizada.

Esa estrategia de liberación en *Política y Economía* aparece cuando se denuncia el plan Prebisch o la estrategia colonial de algún economista. En esta estrategia también encuentra la dimensión política sobre la económica. En más de una oportunidad podemos leer cómo Jauretche sostiene que el problema no es económico, sino político. El liberalismo o el empoderamiento del mercado sobre la dirección estatal que gobernaba el país en el momento en que escribe Arturo su

libro forma parte de su denuncia, pero esta situación no es más que una decisión política por mantener un destino antinacional en el plano económico. De forma dialéctica, llegado el caso, la no intervención política de los gobiernos para corregir los atrasos estructurales que conduce una orientación liberal, no deja de ser una decisión política, pero una decisión de política antinacional. Detrás de esta discusión, Jauretche trata de desarticular la antinomia dirigismo o liberalismo. Que un país esté dirigido por un grupo de economistas vinculados con intereses monopolistas, es también una decisión política.

Bibliografía:

Jauretche, A. (2010). *Política y Economía*. Buenos Aires: Editorial Corregidor.

Jauretche y Germani. La disputa en torno a las formas de construcción y legitimación del conocimiento sobre la realidad social en la Argentina posperonista

Por Mauricio Schuttenberg

Como bien señalan diversos autores, existen momentos de crisis en la historia política argentina de la primera mitad del siglo XX que produjeron, en escritores y pensadores, la necesidad de intervenir en la esfera pública con discursos interpretativos sobre una nueva realidad nacional. Después del golpe de Estado que derrocó al gobierno de Juan Domingo Perón aparece la búsqueda de una explicación capaz de generar algún tipo de respuesta, tanto a la crisis política como a los cambios sociales y culturales introducidos por el arribo de otras clases sociales a los lugares de poder. Esta coyuntura otorgó un nuevo ímpetu explicativo que se manifestó de diversas formas y géneros.

Así abordaremos los años posteriores al derrocamiento de Perón para analizar cómo se constituyen dos formas discursivas que aparecerán en pugna: la sociología que se autodefinirá como “científica” y la perspectiva nacional popular. El objetivo, entonces, apunta a poner en diálogo estos discursos para indagar cómo buscan su legitimidad en su pretensión explicativa de la realidad política y de la historia argentina, cómo entienden el fenómeno peronista y cuáles son sus tradiciones e interacciones con las otras vertientes sean estas manifiestas o implícitas.

También es pertinente ubicar esta discusión dentro del marco más amplio del mapa de las ideas latinoamericanas. Devés Valdés (2003) destaca que la discusión entre sociología científica y ensayismo se enmarca en un proceso mayor, que es la pugna entre dos paradigmas: el modernizador y el identitario. Por el primero entiende una mirada hacia a los países centrales y a la inserción de los países latinoamericanos en la lógica capitalista mundial con énfasis en el concepto de “modernizar” y con un desprecio hacia lo popular. El segundo, por el contrario, discute con el anterior, y el autor lo caracteriza como las ideas que buscan la especificidad nacional, lo autóctono, la valoración de lo cultural y la reivindicación de una particular forma de ser.

Es en esta línea que proponemos introducirnos en el debate planteado en el contexto de institucionalización de las ciencias sociales. Devés Valdés (2003) señala que el espacio de las ciencias sociales fue ajeno al conformado por humanistas y ensayistas. Desconectados uno del otro, generaron sus propios discursos, medios de expresión, instituciones y referentes. Las ciencias sociales tendieron más a los Estados Unidos y los ensayistas más hacia Europa en un afán de pensar lo latinoamericano. Las ciencias sociales se construyen en fuerte oposición y descalificación del espacio de las humanidades y el ensayo.

Saítta (2004) acuerda con la anterior visión y señala que a finales de los años cincuenta, las categorías para abordar problemáticas nacionales en relación a lo social ya no eran las mismas: la consolidación de la sociología y su abordaje pretendidamente “objetivo” y “científico” de la sociedad cuestiona el método ensayístico en el cual habían abrevado intelectuales de gran prestigio social y cultural, pero ajenos a las prácticas institucionalizadas del mundo académico. La creación de la primera carrera de Sociología del país en la Universidad de Buenos Aires en 1957, dirigida por Gino Germani, con la introducción de un método científico que se propone un conocimiento objetivo de la realidad social a través de la investigación empírica, alejado de la valoración ideológica a la hora de postular una interpretación,

redefine fuertemente la posición del ensayo como pensamiento social predominante hasta entonces. Germani se propone clausurar las formas ensayísticas en el análisis de lo social y establecer los límites de lo que es y no es sociología. De este modo, Germani fija los términos de la disciplina desvinculando la figura del sociólogo de quienes ya había reflexionado sobre la sociedad argentina, la sociología científica se postula como algo totalmente nuevo que emergía sin ningún precedente.

De la misma manera, la consolidación de la sociología científica obliga a los ensayistas a redefinir tanto su lugar de enunciación como la legitimidad de un sistema de interpretación de lo social alejado del academicismo de los tratados de sociología. Ahora bien, hemos marcado algunas diferencias entre los dos géneros discursivos, pero, no obstante, no constituyen campos absolutamente separados. Horacio González (2000: 328) plantea que

(...) el ensayo sociológico es la sombra tenaz que persigue las obras de sociología. En su particular incapacidad de trazar límites seguros con otros géneros del conocimiento –pues el ensayo es por naturaleza lo que diluye cualquier límite entre teoría, filosofía y narración personal– encuentra menos su debilidad que las razones de su vigencia. No hay una era ensayística que a la manera de prehistoria evolutiva haya desembocado luego en una etapa científica.

El autor afirma que Jauretche o Hernández Arregui fueron escritores políticos vinculados a poéticas nacional-populares y adversarios de la sociología, pero sus obras hay que pensarlas como partes constitutivas del ciclo sociológico argentino. En este sentido nos interesa resaltar un aspecto poco abordado del pensamiento de Jauretche, que es el de ser un crítico profundo de las formas de construcción de conocimiento de las por entonces incipientes ciencias sociales.

El surgimiento de las ciencias sociales. La mirada de Gino Germani

Devés Valdés (2003) afirma que el ascenso y la hegemonía de los planteos en torno del desarrollo fueron indudablemente de la mano del ascenso y la institucionalización de las ciencias sociales. El peso de estas disciplinas en el quehacer intelectual y su transformación en coadyuvantes del proceso de desarrollo es un factor clave en la instalación del propio tema del desarrollo. Por ende, se da un giro en los temas de preocupación y la cultura autóctona y las diversas formas de entender la nacionalidad dejan paso a los proyectos modernizadores. Se forma un círculo de científicos sociales que discutirá fuertemente con los ensayistas.

En este sentido, también es fundamental tener en cuenta el proceso de institucionalización de las ciencias sociales y los cambios que esta trajo aparejada. Blanco (2004) explica que el conflicto entre estas distintas formas de acercarse a lo social se desata como consecuencia de la difusión de un nuevo patrón de desarrollo intelectual e institucional de las ciencias sociales en general y de la sociología en particular y del surgimiento de una nueva demanda promovida por los organismos internacionales.

El autor destaca que, a partir de la segunda posguerra, las ciencias sociales experimentan un cambio significativo caracterizado por una declinación de la reflexión especulativa y filosófica y un optimismo generalizado acerca de los resultados que podían esperarse en cuanto se lograra un firme fundamento científico y empírico. Asimismo, afirma que en el plano de la teoría las ciencias sociales se hicieron ahistóricas, empíricas en el detalle y, en gran medida, cuantitativas en el método. En el plano de la investigación, el cambio más significativo fue un progresivo alejamiento de las vastas generalizaciones históricas en provecho de la recolección y refinamiento de datos, el estudio concreto a través de encuestas y la formulación de generalizaciones empíricas y la construcción de modelos, todo ello con la esperanza de construir teorías verificables.

En este sentido, esta transformación intelectual coincidió, a su vez, con una activa campaña de promoción y estímulo de la investigación

social por parte de diferentes organismos internacionales y agencias filantrópicas, que operó como factor decisivo en la institucionalización de las ciencias sociales, tanto en los países centrales como en América Latina. Surge entonces un nuevo contexto nacional con una fuerte renovación de la universidad y otro nuevo contexto internacional con la promoción de las ciencias sociales con credenciales estadounidenses que instala nuevas preocupaciones, promueve nuevos estilos y estimula nuevas demandas. Tales elementos y factores se conjugaron para que la institucionalización de la disciplina adoptara la forma impulsada por Germani (Blanco, 2004).

En esta misma línea, Buccafusca, Serulnicoff y Solari (2000) destacan que, en la fundación de la disciplina, Germani se dirigió a los sociólogos anteriores (despojados de institución) nominándolos de “parasociólogos” y “literatos”. A su entender no hacían lo que consideraba como “verdadera” sociología. Es por ello que para constituirse como el fundador de la sociología eligió desechar toda la producción de conocimiento social generado desde fines del siglo XIX, conocimiento al que rotuló de no científico. Este punto es central, Germani constantemente hace referencia a la existencia de un terreno que no ha sido abordado por los estudios científicos. Su referencia es para la historia argentina. Él se presenta entonces como el precursor de esta forma de estudiar la realidad y la legitimidad que construye tiene que ver con su aproximación metodológicamente rigurosa y “pionera”. La anterior sociología no reflejaba posiciones científicas, sino más bien comentarios ideológicos que, en su mirada, de ninguna manera podía pensarse como conocimiento científico, sino que lo define como pensamiento social.

Otro de los ejes centrales que nos habíamos propuesto tomar es la mirada sobre el peronismo. Germani analiza al peronismo dentro de un modelo que explica la evolución política de los países de América Latina de la sociedad tradicional hasta la modernidad a partir de distintas etapas. El cuarto de estos estadios, al que el autor llama “transición hacia un régimen con participación total”, es el final al cual llegaría una sociedad desarrollada.

Para el autor, el momento central es la crisis mundial de 1929, que produjo en la Argentina dos procesos convergentes. Por un

lado, una nueva y decisiva fase de industrialización y, por otro, un proceso de urbanización con migraciones masivas internas. Esto significaba que grandes capas populares de zonas subdesarrolladas, que habían estado al margen de la vida política, se radicaran en las grandes ciudades. Masas populares sin experiencia sindical, con un movimiento gremial desorganizado por luchas internas y represión policial, con una legislación social inadecuada para el grado de industrialización alcanzado con una clase patronal reciente, en un contexto de capitalismo de especulación, sin ninguna conciencia de los problemas sociales del trabajo.

Luego desarrolla las etapas de transición hacia lo que llama un “régimen político de participación total en la Argentina”. En adelante, el trabajo de Germani se trata de desarrollar esas etapas. La hipótesis fuerte de Germani (1974:230) es que

(...) estas grandes masas trasplantadas de manera rápida a las ciudades, transformadas súbitamente de peones rurales, artesanos o personal de fatiga, en obreros industriales, adquirieron significación política sin que al mismo tiempo hallaran los canales institucionales necesarios para integrarse al funcionamiento normal de la democracia.

En ese párrafo Germani habla de “funcionamiento normal de la democracia”. Es posible percibir en esa frase la mirada funcionalista y normativista del autor. La democracia y el desarrollo económico tienen un solo camino posible y se funden en un evolucionismo lineal. Dentro de ese marco el peronismo aparece como un fenómeno desviado de esa transición a la modernidad.

El principal problema es, entonces, que las masas sin preparación ni práctica política se habían insertado en la estructura social sin tener, al mismo tiempo, canales institucionales para integrarse al funcionamiento normal de la democracia. En palabras de Germani, se dejaba a estas masas “en disponibilidad”, para ser aprovechadas por algún movimiento que les ofreciera alguna forma de participación. La tesis de Germani es que se llega a través del peronismo a un movimiento de tipo fascista con características totalitarias, porque se crea la ilusión a estas clases populares de que están participando, pero en realidad esta es una pseudoparticipación que neutraliza a la clase obrera.

En este sentido, Germani encaja al peronismo como un movimiento totalitario, aunque el propio autor reconoce que no puede comparárselo con los movimientos totalitarios de Europa. Debe valorizarse el intento de historizar el peronismo y no caer en la clásica transpolación peronismo-fascismo-totalitarismo.²⁸ Sin embargo, le surge un problema: ¿cómo entender como régimen totalitario un movimiento político que tiene el apoyo de las masas, que recurre a elecciones y que es constitucional?

Germani compara el populismo con la experiencia histórica del período transicional en Europa. Mientras allí reconoce una incorporación gradual de las masas a la vida política, económica e institucional, observa que en América Latina esto no se produce debido a que las masas desbordan los canales institucionales de participación. Las consecuencias de esta movilización sin integración generarán –según Germani– formas antinstitucionales que darán origen a los movimientos populistas que considera como autoritarios.

Para justificar entonces el autoritarismo del peronismo, Germani debe entonces argumentar en la dirección de que sus adeptos eran irracionales y fueron “engañados” por un movimiento político que les dio la sensación de una participación política cuando en realidad se trataba de una ficción participativa.

Coincidimos, en este aspecto, con Buccafusca, Serulnicoff y Solari (2000), quienes señalan que Germani resalta que la mentalidad de esas masas –que aún conserva rasgos tradicionales y que ha sido forjada en una matriz autoritaria y paternalista– provoca un choque al incorporarse a la sociedad moderna caracterizada por la existencia de individuos autónomos, racionales y libres. Estos elementos se combinan con un sistema político rígido y la incapacidad de los actores políticos para dirigir la crisis generada por la expansión social. Aparece, entonces, la posibilidad del surgimiento de un líder de características carismáticas que se permite reclutar y manipular a la masa movilizada. Sus vínculos con ellos son poderosos y directos y esto se produjo debido a que la multitud no había superado la mentalidad tradicional

²⁸ Ejemplos abundan, quizás el más paradigmático sea el libro de Codovilla, V. (1946). *Batir al naziperonismo*. Buenos Aires, ANTEO.

y todavía su conducta podía caracterizarse como irracional, por ello sintieron como real las ilusiones de participación política que “el régimen” manipuló puesto que, según el autor, el peronismo solo habría tenido un contenido simbólico sin avanzar en el terreno económico social en beneficio de las masas.

En el análisis del autor, el peronismo aparece como una forma desviada del desarrollo. Una forma desviada que encontró su fin en sus propias contradicciones. Hay, en el análisis de Germani, una mirada de disección del peronismo, una lectura de entendimiento para guardar a ese movimiento en el museo de la historia. El peronismo aparece como algo trágico que sucedió, pero que quedaría atrás en el proceso de modernización, es como un mensaje tranquilizador de que no podrá reaparecer porque después del 55 habría vuelto el reino de la racionalidad. El gran desafío era entonces construir una democracia “moderna” sin peronismo.

El contradiscurso nacional-popular

Con el surgimiento de la sociología “científica”, los intelectuales nacional-populares se ven en la necesidad de legitimarse nuevamente en tanto intérpretes de lo social. Jauretche es quien más acabadamente lo logra, porque de alguna manera se apoya en su lugar “marginal”, tanto de los gobiernos militares como del peronismo y a partir de la prohibición de sus intervenciones periodísticas se vuelca al ensayo (Saítta, 2004).

De esta forma y, siguiendo a Devés Valdés (2003), el tópico principal del ensayo latinoamericano de los años 50 y 60 es el de la conciencia: hacer conciencia, ser consciente, tener conciencia y describir los contenidos y la evolución de la conciencia. Aparece en este sentido el problema del colonialismo y del aparato cultural que este despliega para ejercer la dominación. Dentro de ese marco, no habrá lugar para lugares “objetivos” ni “científicos”.

Sin embargo, estos intelectuales deben también legitimar sus saberes. En estos casos no será lo metodológico, sino justamente,

su legitimación dependerá en gran medida en demostrar que la estructura sobre la cual está montada la sociología científica es ideológica y valorativa y que consiste en un discurso no neutral. Es decir, construyen legitimidad desnudando los supuestos del adversario.

En este sentido, compartimos con Manuele (2000) que existe en Jauretche una crítica epistemológica. El dato, cuestión central de la sociología científica, no es algo ascético, implica teorías y formas de pensar tanto como los objetos que construye. Así, el dato matemático corresponde a instrumentos del capitalismo y el socialismo avanzado, y no a nuestra realidad. Esta se escabulle, se filtra, tiene otra densidad que no se corresponde con lo que los técnicos desean.

En la presentación misma del libro *El medio pelo de la sociedad argentina* (Jauretche, 2006a: 8), Jauretche establece un diálogo crítico con Gino Germani y con la sociología científica.

Excuso la ausencia de informaciones estadísticas y de investigaciones de laboratorio que pudieran darle, con la abundancia de citas y cuadros, el empaque científico de lo matemático y al autor la catadura de la sabiduría. Las pocas pilchas que lo visten son las imprescindibles para justificar la presentación del testimonio.

En ese párrafo Jauretche se refiere irónicamente al uso de estadísticas y cuadros como estrategias de legitimación del discurso. A su juicio no son necesarias para el fin de dar cuenta de una realidad. En cambio, apela a un método original que dará origen a una peculiar sociología del estaño. La propuesta del “estaño” como método de conocimiento supone privilegiar el saber interpretativo del ensayista, basado en su propia experiencia, por encima del dato científico cuya validez dependerá de quien lo interprete.

Otro de los aspectos interesantes de Jauretche en su cuestionamiento de la sociología científica es su crítica al dato utilizado en dicha disciplina.

Creo en la eficacia de utilizar como correctivo del dato numérico la comprobación personal para que no ocurra lo que al espectador de fútbol que con la radio a transistores pegada a la oreja, cree lo que dice el locutor con preferencia a lo que ven sus ojos (Jauretche, 2006:11).

Luego a partir de una serie de anécdotas intenta relativizar la utilización de la estadística como metodología precisa para el conocimiento. Allí relata un relevamiento aéreo de la ciudad de Córdoba en donde la mitad de las casas no estaban declaradas ante la municipalidad, por lo tanto dice Jauretche:

(...) esto significa que el 50% de la ciudad de Córdoba no existe estadísticamente, pues los datos sobre la construcción se recogen de los registros municipales. El sesudo investigador que solo se guía por estos datos y no por las empíricas comprobaciones, se encontrará con que la oficina en que trabaja y el techo bajo él duerme no tienen existencia efectiva, según los datos de la realidad científicamente comprobada. (...) Limitándome a la construcción, ya había hecho mi composición de lugar hace mucho tiempo mediante una somera investigación reducida a la manzana céntrica de Buenos Aires en que resido, y que el lector puede hacer la suya (...) Si a la estadística de la construcción le falla la base, ¿qué puede informar la estadística sobre la mano de obra si el dueño de casa, sus amigos, sus parientes no pertenecen al gremio de la construcción y están registrados en otras actividades (Jauretche, 2006: 11).

Allí se refiere entonces a Germani al afirmar que

(...) tal vez la deficiencia de nuestros datos científicos obedezca al tipo de nuestra economía y sociedad en transición, fluida en sus etapas cambiantes –como ocurrió en los Estados Unidos, cuyas técnicas son ahora modelo imprescindible, sus métodos solo son compatibles con la existencia de un capitalismo de concentración avanzada que excluyen la presencia del pequeño empresario (...) Si Ud. Tiene alguna duda al respecto, averigüe qué dato estadístico proporciona el tallercito donde arregla su automóvil, el hojalatero que le arregla el balde, el colchonero, etc., etc., las múltiples actividades de empresarios que calculan los costos a ojo, no llevan contabilidad, no están inscriptos, etc (Jauretche, 2006: 12).

En otro pasaje, cuestiona aún más la posibilidad de la objetividad y destaca el carácter ideológico de los enfoques cientificistas al mencionar que

(...) he citado casos, tanto de la falacia del dato como de su utilización maliciosa para sorprender al que no está prevenido y carece de “cancha” para leer entrelíneas la información. Deseo que el lector lo tenga presente, cuando recordando que el que escribe es un hombre comprometido, lo confronte con otros informantes de apariencia aséptica. La verdad es que todos estamos comprometidos, porque todos estamos en la vida, y la vida es eso: compromiso con la realidad (Jauretche, 2006: 15).

Jauretche se presenta como un “observador apasionado” que basa su mirada en las experiencias vividas en “la universidad de la vida”. Manuele (2000) señala que Jauretche es la voz del pueblo, la calle, la política, en confrontación con Germani que representa el dato, la institución, la ciencia.

El primero, representante de la herencia de patricios nacionales, recupera a la nación como ese rumor que se transmite de generación en generación y que él ilustra en la genealogía que pasa por la lanza de la montonera, el cuchillo del guapo y la libreta de enrolamiento y el carnet sindical del proletariado. El segundo, recupera estructuras y procesos modernizantes: secularización política y “la estructura social argentina”. De un lado, nuevamente, la voz de la historia; del otro lado sus archivos recuperados por precisos métodos sociológicos (Manuele, 2002: 303).

Neiburg (citado en Saítta, 2004) afirma que los textos de Jauretche convencen por empatía, ya que apelan al sentido común popular y al reconocimiento de una experiencia compartida entre narrador y lector. Jauretche elige un nivel de la lengua en el que todos quedan incorporados

(...) en el lenguaje llano de todos los días, hilvanando recuerdos, episodios o anécdotas, diré mis cosas como se dicen en el hogar, en el café o en el trabajo. Seré muy feliz si el lector adquiere en esta modesta lectura, el hábito de someter las suyas a la crítica de su

modo de pensar lo habitual, utilizando la comparación, la imagen, la analogía y las asociaciones de ideas con que se maneja en su mundo cotidiano.

Su eficacia radica también en la construcción de su biografía como argumento de autoridad, ya que Jauretche hace valer las experiencias de vida como criterio de legitimación.

En este sentido, el ensayo, en tanto estrategia textual de intervención pública, es uno de los géneros discursivos más idóneos para transmitir una exégesis, personal y subjetiva, de una realidad en crisis. Y lo es, precisamente, porque se trata de un género altamente interpretativo, que no requiere de la comprobación y la verificación científicas de una investigación sociológica o de un libro de historia, sino que, por el contrario, apunta a comunicar un conocimiento que es formulado como opinión personal, sin haber agotado los requerimientos propios de la ciencia (Saitta, 2004).

Otro de los ejes que surge con fuerza es la tarea de aportar a la creación de una conciencia nacional anticolonial. Para que este proceso se realice, el intelectual debe escribir desde el pueblo, es decir, desde la realidad misma del pueblo y para poder realizar esto los intelectuales deben dejar de lado su carácter diferenciado de este. En el libro *Los profetas del odio y la yapa*, Jauretche (2006b) arremete contra el aparato de la colonización pedagógica que en la visión del autor se trata de un sistema de legitimación de ideas contrarias al desarrollo nacional y de una falsificación de nuestra historia. Dentro de ese marco, su objeto de estudio es la “intelligentzia”, ya que son los integrantes de ese grupo quienes atentarían contra el desarrollo de un país al que despreciarían.

Asimismo, dentro de ese enfoque que realiza sobre la “intelligentzia”, problematiza, y es uno de los pasajes más interesantes, los sistemas de legitimación de los discursos y de las voces autorizadas. De esta forma, la gran prensa, las instituciones académicas, los intereses foráneos “construyen figurones” que respaldan y se transforman en “militantes” de la causa antinacional.

Se trata de un círculo vicioso: el aparato de la colonización pedagógica elabora el personaje a través de un proceso en el que este va haciendo carrera en el profesorado, el periodismo, en las ciencias o en las letras, en la política, etc (2004: 176).

Según las propias palabras de Jauretche (2004: 181) “lo que nos interesa es que aquí, entre nosotros, son piezas de un sistema y que el sistema construye los figurones deliberadamente para la función colonizadora”.

Otro de los puntos en discusión que aparece en Jauretche contra la visión de Germani es el tema de la irracionalidad de las masas y la visión sobre el peronismo. Para Jauretche el acompañamiento de las masas a Perón lejos estaba de ser un acto irracional, todo lo contrario, según él, las ventajas materiales y las aspiraciones de progreso hacían de ese seguimiento un acto puramente racional y comprensible. El apoyo de los trabajadores a Perón no estaba sustentado en una falta de “racionalidad” o de “preparación” política, sino que se trataba de una acción perfectamente racional puesto que el gobierno peronista había modificado sustancialmente su realidad económica.

Consideraciones finales

El debate sobre la forma de construcción y legitimación del conocimiento sigue aún abierto. No obstante lo desarrollado, la tensión entre una mirada “científica y aséptica” y la mirada de la ciencia vinculada al compromiso sigue hoy en nuestros días bien vigente. En sintonía con la primera corriente, la perspectiva de Germani sostiene una visión evolucionista que establece una relación directa entre mayor modernización en las esferas sociales y económicas y mayor democracia y pluralismo. En las sociedades industrializadas el sistema democrático es visto como el único posible a fin de incorporar a las masas y proveerlas de canales de participación. Pero democracia y modernización tienen una correspondencia lineal y positiva. En este sentido, las experiencias políticas no contempladas en ese planteo son interpretadas como formas autoritarias de gobierno y consideradas como propias de sociedades preindustriales o de períodos de

transición donde aún conviven formas y conductas tradicionales con otras de carácter moderno.

Por su parte, en la otra vereda, Jauretche exhibe uno de los rasgos que mejor caracterizan a su modo de intervención pública: interviene porque otros han ya intervenido; interviene a partir de la palabra de los otros. Para discutirlos, para ratificarse a sí mismo en un programa político, para demolerlos, el punto de partida de sus intervenciones suelen ser las palabras de los otros. De allí que sus palabras adquieran la forma y los giros de la polémica, y que incorporen los procedimientos más eficaces del trabajo con la voz del otro, la parodia, el doble sentido, la alusión, para desplegar y revalidar la postura propia.

Jauretche (2004) en *El medio pelo en la sociedad argentina* busca interpelar al sociólogo que estudia su sociedad a través de investigaciones de laboratorio y de estadísticas y que confía en la objetividad del dato científico. Reivindica el “estaño” como método de conocimiento, un método de conocimiento que implica que el saber solo se adquiere a través de la propia existencia y que otorga una validez relativa a los datos científicos puesto que esta depende de quién los interpreta.

Bibliografía:

- Blanco, A. (2004). "La sociología, una profesión en disputa". En: Federico Neiburg y Mariano Plotkin (eds.). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires, Paidós.
- Buccafusca, S.; Serulnicoff, M. y Solari, F. (2000). "Temperaturas de época: Gino Germani y la fundación de la carrera de Sociología". En: Horacio González, (comp.) *Historia crítica de la sociología argentina*. Buenos Aires, Colihue.
- Devés Valdés, E. (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*. Tomo II. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990). Santiago de Chile, Editorial Biblos-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Germani, G. (1974). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Paidós.
- González, H. (2000). *Historia crítica de la sociología argentina*. Colihue, Buenos Aires.
- Jauretche, A. (2006a). *El medio pelo en la sociedad argentina*. Buenos Aires, Editorial Corregidor.
- Jauretche, A. (2006b). *Los profetas del odio y la yapa*. Buenos Aires, Editorial Corregidor.
- Manuele, M. (2000). "Arquetipos de una sociología 'orillera': tilingos y guarangos en Arturo Jauretche". En: Horacio González (comp.). *Historia crítica de la sociología argentina*. Buenos Aires, Colihue.
- Neiburg, F. y Plotkin, M. (eds.) (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires, Paidós.

Saítta, S. (2004). "Modos de pensar lo social. Ensayo y sociedad en la Argentina (1930-1965)". En: Federico Neiburg y Mariano Plotkin (eds.). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires, Paidós.

“¿Cómo se conceptualiza el Estado según las distintas perspectivas político-ideológicas?; ¿Cuál es la trayectoria e historicidad de las políticas públicas asistenciales?; ¿Cuál es el impacto de las políticas públicas en la vida cotidiana de nuestro pueblo?; y por supuesto, ¿Qué aportes paradigmáticos de las disciplinas sociales y qué aportes del pensamiento nacional y popular son indispensables para pensar la forma en la que el Estado mejora la calidad de vida y transforma las condiciones de vida de nuestro pueblo? ”

