

ESTADO, CIUDADANÍA Y BIENESTAR

ALEJANDRO DEL VALLE

ESTADO, CIUDADANÍA
Y BIENESTAR

elaleph.com



Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la fotocopia y el tratamiento informático.

© 2008, Alejandro Del Valle

© 2008, deauno.com (de Elaleph.com S.R.L.)

Primera edición

ISBN: 978-987-

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Impreso en el mes de junio de 2008 en

Docuprint S.A., Rivadavia 701,

Buenos Aires, Argentina.

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	15

Capítulo primero

El estado de bienestar. El concepto de estado de bienestar	23
Concepciones teóricas sobre el bienestar	25
Modelos clásicos de bienestar social	28
El régimen conservador: El sistema alemán	28
El régimen socialdemócrata	30
El sistema británico	31
El sistema sueco	33
El régimen liberal	34
Las Políticas Públicas de Bienestar	36
La distribución de la renta	38
La producción de servicios de bienestar	42

Las Transformaciones de los Programas de Bienestar en el contexto Latinoamericano	42
Capítulo segundo	
El sistema de bienestar en argentina	49
Características del sistema de bienestar en Argentina	49
Las transformaciones de las políticas de empleo e ingresos	49
El proceso de descentralización como componente de la reforma del bienestar	55
Descentralización fiscal en el ámbito municipal	60
Descentralización de recursos y política social	66
Focalización y construcción de una red social	71
El gasto social y el gasto social focalizado	72
Características y evolución del gasto social	72
Los seguros sociales como componentes del gasto social	77
La evolución del gasto focalizado	80
Los Planes de Empleo	93
Los programas alimentarios y nutricionales.	96
El Plan Jefes/as de Hogar Desocupados y el Programa Familias	103
El límite estructural de las redes de protección social	109
La articulación entre política económica y política social	114
Capítulo tercero	
Estado, Sociedad Civil y Bienestar	119
Sociedad civil y participación ciudadana	125

En busca de la sociedad civil y del estado	125
Estado, democracia y sistema político	130
Bienestar, ciudadanía y democracia	141
El problema de la gestión y la planificación de la política social	145
La relación estado sociedad durante la transición democrática	157
Capítulo cuarto	
Las condiciones de surgimiento y características del tercer sector en argentina	159
Las condiciones actuales del Tercer Sector en la Argentina	164
Desarrollo y legitimación del Asociacionismo Ciudadano en Argentina	166
La participación ciudadana como forma de gestión 'no política'	170
Del estado benefactor al pluralismo de bienestar	175
Estado, tercer sector y asociaciones público-privadas	181
Estado, Sistema Político y Tercer Sector	189
El desarrollo del Tercer Sector como autolimitación del poder público	191
Los procesos de institucionalización del tercer sector en la formación del pluralismo de bienestar	199
Conclusiones	209
Bibliografía	227

PRESENTACIÓN

Todo diagnóstico de los principales desafíos que enfrentan las políticas de la Argentina no puede agotarse en la coyuntura. Una adecuada comprensión de los rasgos estructurales que caracterizan al modelo político como a la red institucional y de organizaciones de la sociedad civil que constituyen el soporte de las diversas políticas públicas, precisa reconstruir su génesis y desarrollo histórico.

El argumento que el presente estudio propone gira alrededor de la relación histórica entre estado y sociedad civil, o –dicho de otra manera– de la configuración de los actores sociales, sus respectivos intereses y relaciones en el desarrollo de la sociedad argentina y los límites institucionales que este modelo vincular plantea para la “ejecución, elaboración y gestión de políticas sociales” (Del Valle-2007).

Para ello, en la introducción del presente estudio se plantea la idea de ciudadanía, en el contexto del estado de bienestar y se hace un recorrido conceptual sobre los modelos clásicos del estado de bienestar en el mundo, la modalidad de las políticas públicas de cada uno de ellos y –dadas las condiciones del sistema político

argentino— la manera con que los factores que los estructuraron, han atravesado a nuestro modelo.

A partir de tal descripción, el autor considera en concordancia con Espina- Andersen, que los sistemas de bienestar en el contexto latinoamericano, surgidos a partir de la postguerra, podrían caracterizarse como un subtipo de corporativismo conservador de tradición bismarkiana.

Esta primera aproximación conceptual y la descripción posterior que se realiza en el texto sobre la forma de articulación sociedad civil/estado en los modelos particulares de bienestar, es relevante para entender porqué la mayor participación de las organizaciones comunitarias y actores sociales en modo alguno constituyen a priori herramientas que garantizan el fortalecimiento de la ciudadanía o mayor y mejor calidad del sistema democrático.

En la Argentina, el quiebre en la década del '90 del entramado institucional de bienestar basado en los ejes ingreso/empleo y alrededor de ellos, la participación ciudadana, dio como resultado —según el autor— la conformación de un nuevo modo de participación social basado en la metodología de gestión de las políticas públicas, quedando el proceso de democratización de las decisiones sobre estas políticas vacío de contenido político y —merced a la particular característica de la articulación sociedad civil/estado—, produjo una serie de procesos que fuera de constituirse en herramientas de resistencia civil, coadyuvaron a la fragmentación social.

Para abonar su hipótesis, analiza el comportamiento de lo que considera dos variables relevantes: el modelo de política social ejecutado y la participación del tercer sector.

Por un lado, describe la política social implementada en la Argentina post-90, rastreando sus orígenes y evolución desde el universalismo del bienestar a la institucionalización de programas específicos dirigidos a grupos más concretos en situación de pobreza (focalización), donde se pone significativo énfasis en la

construcción de una red de contención para aquellos que quedan fuera del sistema de seguridad social.

Respecto a la relevancia del tercer sector, la investigación de su comportamiento en el actual contexto, busca sus causales en un muy documentado análisis histórico de su génesis y funcionamiento, donde se describe el escenario político y la perspectiva de los grupos hegemónicos de entonces (generación del 80) respecto a la finalidad de su presencia y la necesaria articulación con un estado como el de entonces, que garantizaba la movilidad social en el espacio de la sociedad civil, pero reservaba para unos pocos la posibilidad de operar en lo político.

Esta escisión de origen, manifiesta en el presente trabajo, entre el mundo de actuación de lo público estatal y lo civil/ comunitario fue forjando –según la narrativa del autor, quien recoge hipótesis concordantes de otros escritores que han investigado la temática–, una trama societal que construyó rápidamente el espacio de lo privado a espaldas de la política, manifestando como elemento distintivo su desconfianza hacia ésta y forjando una suerte de, según manifestaciones de Natalio Botana, una “ética de la negación”.

Siguiendo la línea argumentativa, en el proceso de expansión modernizadora que culminó en la instauración de las políticas de bienestar, el modelo de actuación descrito no resultó contradictorio para la formación de una sociedad integrada y equitativa, dado que la garantía de su vigencia corría por cuenta del estado, pero en el contexto de la crisis de la década de los '90 y 2001, ese particular tejido asociativo, manejado desde su propia lógica particularista, no sólo no estuvo en condiciones de constituirse en un foco de resistencia ante los embates de individualismo económico, sino que contribuyó a cristalizar la fragmentación que resultó de la ingeniería político-económica implementada por el sistema.

Con abundantes aportes teóricos y empíricos, Alejandro del Valle refiere a la actual caracterización y clasificación del denomi-

nado tercer sector, al hacerlo también efectúa una clara distinción entre economía social y tercer sector, para luego ir describiendo su comportamiento relacional a partir de lo que se define como “una retícula de redes de relaciones a través de la cual desarrolla su capacidad para conferir un sentido de articulación y vertebración a los distintos niveles del sistema social”.

Este pormenorizado estudio sobre los orígenes, ideologías, lógicas de funcionamiento y vinculaciones con los diferentes modelos de estado desde un más preciso y discriminado tercer sector, le permite fundamentar su postura respecto a la idea que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la ejecución de políticas públicas es más una metodología de gestión que un imperativo de democratización. Así las cosas, la hipótesis que lo tiene como promotor de un modelo más participativo y democrático, resulta –al menos– de difícil sostenimiento teórico y empírico.

La referencia en toda la narrativa al concepto de ciudadanía, adquiere una especial pregnancia, dada la rigurosa contextualización que se efectúa, en cada escenario histórico y relacional descripto.

Para Bonaventura de Sousa “El análisis crítico de lo que existe reposa sobre el presupuesto de que los hechos de la realidad no agotan las posibilidades de la existencia”. La posibilidad de prever el futuro nos lleva al trazado de escenarios e identificación de estrategias y conduce –en este caso– al replanteo de la concepción de la política y las características del supuesto anclaje entre sociedad civil y estado. Conduce además a la redefinición de los ámbitos de “lo político”, sus formas, modalidades, a la resignificación de los conceptos de democracia, poder y sociedad. Induce a repensar el carácter de lo público como espacio de ejercicio político cotidiano.

En el presente trabajo, al analizarse, desde múltiples dimensiones “la emergencia de otras formas de conflictos, la insuficiente capacidad gubernamental para llegar a todo el escenario comunitario y el agotamiento de los viejos mecanismos de construcción

de consenso”, queda al descubierto la demanda de redefinición de la actual institucionalidad.

La propuesta –en su conclusión– de pensar en la construcción de un modelo democrático “mixto” donde la representación política y la legitimidad social puedan coexistir constituye –a mi entender– el buen inicio de un debate más amplio sobre el bienestar y la ciudadanía en estos tiempos. La generación en el mundo académico de textos como el presente, donde se incorporan desde múltiples perspectivas y dimensiones, otras categorías analíticas para el abordaje de la realidad, constituye un verdadero aporte para la resignificación de la cuestión política y social en la Argentina del siglo XXI.

Laura Bucci, Marzo de 2008

INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo el ‘Estado de bienestar’ fue entendido como una institución exclusiva de países desarrollados. En América Latina hasta 1990 prevalecieron los estudios sobre políticas y creación de instituciones sociales y, posteriormente pasaron a tener mayor importancia los estudios de las políticas públicas frente a la pobreza por lo que se puede afirmar que existe un reduccionismo tendencial tanto de las políticas públicas como de su investigación ya que centra la acción en los programas frente a la pobreza diluyendo una visión más global de las políticas e instituciones sociales (Filgueira, 2006).

Asimismo, los procesos de reforma del Estado iniciados en la década de 1980 y consolidados a partir de 1990 condujeron a que la investigación se concentre en el resultado de esas transformaciones y en las características que fue adoptando la política social del período.

Los trabajos realizados sobre política social han indicado que tanto la focalización como la descentralización y la primacía de lo ‘asistencial’ fueron dos cambios claves en la transformación llevada adelante durante la década de 1990 (Halperin y Vinocur,

2004). Otros (Ansolabehere, 2002) se han referido al carácter residual de las políticas de lucha contra la pobreza; mientras que otro grupo de trabajos (Clemente, 2003) se han concentrado en analizar la tendencia hacia el desarrollo de asociaciones público-privadas para la ejecución de las políticas sociales orientadas hacia los grupos excluidos.

En el presente libro, se abordarán estas cuestiones y sus impactos en las transformaciones del modelo de bienestar argentino pero sobretodo se buscará analizar como estos cambios se relacionan con la idea de ciudadanía. En este sentido, a nivel mundial, durante los 80 y 90 el sector público inició un proceso re definición de sus roles lo que supuso un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas (lucrativas y no lucrativas) y dio lugar a una situación que algunos han denominado privatización del Estado (Savas, 2000).

A nivel internacional se empezó a examinar en profundidad la relación entre lo público y lo privado, y algunos investigadores anglosajones comenzaron a hablar de la 'economía mixta' (Austin, 1985), los 'cuasi mercados' (Le Grand, 1991), el 'estado en la sombra' (Wolch, 1990), el 'gobierno por el tercer sector' (Salomon, 1981), el 'estado subcontratista' (Smith y Lipsky, 1993) o el 'partenariado' (partnership) público-privado (Kramer, 1987).

En este sentido, se puede sostener que asistimos a la emergencia de una transformación del modelo de bienestar donde la sociedad civil ha comenzado a tener una participación en la gestión de la política social. En línea con las propuestas de 'gerencia social', muchos investigadores empezaron a utilizar términos como 'Estado relacional' para referirse a la emergencia de un estado que "...reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos solo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia

sociedad...” Mendoza (1995: 11). Otros, en cambio, se han referido como elemento característico de estos cambios la importancia y el valor que ha cobrado lo ‘público no estatal’ Bresser (1997).

En Argentina, el edificio del bienestar, históricamente, ha tenido dos características principales: la universalidad y un fuerte desarrollo del sistema de Seguridad Social por lo que, ‘la política social tendía a apoyarse en dos factores, el empleo y los ingresos’ (Del Valle, 2006: 51). En términos políticos, este sistema era fuertemente corporativo y tanto los grupos de interés como el mercado se subordinaban al Estado (donde las organizaciones de la sociedad civil trabajan, principalmente, atendiendo sectores marginales por medio de la beneficencia).

Las transformaciones ocurridas durante los años noventa significaron un quiebre en relación al período anterior, tanto la reducción en tamaño del Estado como el establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales produjeron que las organizaciones de la sociedad civil comenzaran a recibir una renovada atención.

Los trabajos de Thompson, (1995); Arroyo, Estevanez (1997); Campetella, González Bombal Y Roitter, (1998); Cansinos Y Ortiz Leroux, (1997); González Bombal, (1995); Roitter, (2000) y (2004); concentraron el esfuerzo intelectual en la comprensión de las organizaciones del tercer sector y en el intento por brindar una caracterización de las mismas. Otros, en cambio, centraron el análisis en las relaciones entre éstas y los procesos de desarrollo local Coraggio, (2003); Chiara (2003); Kohan y Fournier (1999); CENOC (2003); Hintze (2003).

Una tercera línea de análisis ha avanzado hacia la elaboración de alguna tipología sobre los espacios de participación que posee la sociedad civil a nivel local Arroyo, (1997); mientras que otros han concentrado su objeto en el abordaje teórico de las propias ONG’s.

A pesar de estos cambios y de la literatura académica ¿es posible afirmar que se han producido modificaciones sustanciales entre el estado y la sociedad civil? De ser así, ¿tenemos que interpretarlas en términos de avance democratizador? Una de las hipótesis que, de manera recurrente aparecerá en el texto es que no se puede comprender el entramado de bienestar sin llevar adelante un análisis de la organización institucional y la dinámica política que lo configuró. Es decir, de “las relaciones de poder que se concretan en la relación entre Estado y ciudadanos” Fleury (1997:18). En este sentido, todo bienestar implica una forma de ciudadanía. Tradicionalmente, la idea de ciudadanía se utilizó en dos sentidos: para diferenciar a los miembros de una comunidad nacional frente a los extranjeros o para medir los derechos que pueden ejercer los miembros de una comunidad nacional.

Marshall (1992) se refirió a esta segunda acepción del término y lo aplicó diferenciando la dimensión civil, la política y la social. La primera se traducía como igualdad ante la ley; la segunda, como la extensión de la capacidad para el ejercicio del poder político como elector o candidato y; la tercera, era la posibilidad de disfrutar de un standard de vida y oportunidades mínimo acorde a los avances sociales que se hubieren alcanzado. En el argumento de Marshall (1992: 103) el acceso al poder político de la clase obrera permitió el avance de los derechos sociales por medio del estado de bienestar.

Sin embargo, tanto la idea de ciudadanía como los diversos contextos sociales en los que adquiere significado puede analizarse desde dos dimensiones: como la asignación del goce de derechos y garantías básicas a los individuos por parte del Estado y; como la capacidad de esos individuos de asegurar su reconocimiento pleno por medio de la participación en el espacio público. El análisis de Marshall se centro en la primera de éstas dimensiones, no obstante, sería erróneo considerar de manera separada al es-

pacio público de la idea de ciudadanía ya que son conceptos que se necesitan mutuamente, en tanto indican la doble dimensión del ciudadano: como sujeto pasivo del goce de derechos y como sujeto activo en la producción de tales derechos.

Aunque en la actualidad esta doble dimensión se articula en forma tensa y conflictiva, en tanto, los derechos no son necesariamente garantizados de modo universal por el Estado a los ciudadanos y, por otra parte, las necesidades y demandas se extienden y transforman al punto en que el espacio público es el lugar de redefinición de derechos y garantías y, por ende, de la noción de ciudadanía. Hoy, la primera de estas dimensiones (la asignación del goce de derechos y garantías básicas a los individuos por parte del Estado) está puesta en cuestión por un proceso de desigualdad creciente que no solo ha afectado claramente los derechos sociales sino que ha puesto en crisis, por insuficientes, los derechos políticos e inclusive, en países como el nuestro, ha llevado a replantear el componente básico de la ciudadanía: los derechos civiles.

Así, se puede afirmar que el objetivo de este trabajo es analizar la relación existente entre el estado y la sociedad civil para comprender cuáles son los límites institucionales para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la ejecución, elaboración y gestión de las políticas sociales con especial énfasis en aquellas áreas que hacen a garantizar un mínimo nivel de calidad de vida a los ciudadanos. En este contexto, la pregunta que planteo es: primero, ¿Qué cambios ha tenido la relación estado /sociedad?; segundo, ¿qué características posee la política social actual?; tercero, ¿cuál es el actual modelo de bienestar existente? y, por último ¿hemos logrado avanzar en la dimensión social del ejercicio de la ciudadanía?

Una tesis que defenderé en el texto es que los nuevos procesos sociales pueden ser interpretados en términos de respuestas al crecimiento del mercado y a la destrucción del tejido social a la

que éste conlleva en un contexto sociopolítico donde la relación estado sociedad civil se ha transformado y, por ello no se puede comprender a la acción asociativa sin una consideración sistemática del entramado institucional en la que se inserta ni de la estructura social en la que interactúa.

En función de la tesis enunciada, podemos afirmar que a medida que durante 1990 asistimos a un avance de las políticas de 'workfare' y, por ende a la transformación del modelo de bienestar existente, la acción asociativa tendió a fortalecerse. No obstante, el mantenimiento del entramado institucional anterior ha dado lugar al surgimiento de un modo particular de participación ciudadana que pasó a ser comprendida, sobre todo por el gobierno, como una nueva forma para la ejecución y gestión de la demanda social pero no como un imperativo para la democratización de las estructuras políticas.

Con el fin de organizar mis argumentos, el presente trabajo está estructurado en cinco capítulos. En el primero he tomado como objeto de reflexión al estado de bienestar con el fin de caracterizar los diversos modelos para poder identificar las características generales que posee el sistema argentino. En el capítulo segundo parto de describir las transformaciones que ha sufrido el sistema de bienestar en Argentina y avanzo en el análisis de los que, a mi entender han sido los principales programas de bienestar orientados hacia lo que comprendo como pluralismo de bienestar.

En el capítulo tercero, analizo la relación histórica que se estableció entre la sociedad civil y el estado con el fin de hacer visibles tanto las prácticas políticas como los límites institucionales que posee en la actualidad la participación de la sociedad civil. Luego, describo la evolución que ha seguido el tercer sector en nuestro país y planteo, a partir de observar los supuestos normativos que orientan a las propuestas de 'gestión participativa', una crítica al modo como se ha establecido la participación ciudadana y a la

finalidad política que actualmente se pretende otorgar a éstas asociaciones para luego centrar la atención en torno al tema del 'pluralismo de bienestar' y la modalidad que el mismo ha adoptado en Argentina. Finalmente, mi recorrido acaba en un conjunto de conclusiones que espero cumplan con el objetivo dar una coherencia general a todo el trabajo.

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO DE BIENESTAR

EL CONCEPTO DE ESTADO DE BIENESTAR

Hablamos de una sociedad capitalista de mercado cuando en el marco de una determinada formación social, la estructura de clases es organizada por el mercado que se transforma en el principal mecanismo para conferir poder y ventajas sociales. En este sentido, se puede afirmar que la consecuencia de la mercantilización del estatus social es, la desigualdad.

Recuperando una parte del planteo que realicé en (Del Valle, 2006) sostengo que las estrategias de reproducción son ‘reacciones’ ante las relaciones competitivas impuestas por el mercado y, por ello, ante el avance de éste, la sociedad se ha procurado mecanismos reguladores que tienen como objetivo impedir, por decirlo con Polanyi (1992): ‘las consecuencias de la acción de éste satánico molino’ y, por ello, es necesario comprender al estado, como una parte del tejido ‘asociativo comunitario’ que posee una función ‘subsidiaria del tejido social’ en el marco de sociedades de mercado.

La hipótesis que se infiere de la proposición anterior es que: la forma que el estado ha asumido en esta acción ‘protectora’ frente al mercado, ha sido la del bienestar¹.

El problema principal que surge al plantear el concepto de ‘estado de bienestar’ es, en principio, que con éste se suele hacer referencia a diversos cambios que dicho sistema regulatorio ha sufrido a lo largo de las cinco últimas décadas por lo que la definición sobre lo que denominamos estado de bienestar ha sido diversa, por ejemplo, Baldwin (1997), sostiene que se trata de ‘una convención mediante la que se denominan distintos procesos y experiencias históricas transformadas en sistemas de mediación institucional, que contribuyen al crecimiento económico vía garantía de la demanda agregada, con la cual se garantiza la reproducción social’. Estruch (1996), lo define como una ‘forma de organización institucional basada en el compromiso público con el pleno empleo, la política económica anticíclica, la existencia de sistemas más o menos amplios, de provisión universal de ciertos bienes, servicios y transferencias y las políticas redistributivas en pos de la reducción de la desigualdad económica y social’.

En la línea argumental de éste último, Vaquero (2000) plantea que son una ‘organización de tipo institucional y pública, pero con motivaciones económicas y sociales ya que su objetivo último sería la igualación, en mayor o menor grado, de los grupos o clases sociales, mediante el pleno empleo y la seguridad económica que proporcionan las prestaciones y los servicios sociales’.

Si dejásemos de lado las definiciones encontramos que existen dos áreas privilegiadas donde se desarrollan los programas de bienestar: las políticas de empleo y los sistemas de seguridad social².

¹ Obviamente, considero que los programas de bienestar social son un área fundamental para la comprensión del modelo tanto reproductivo como ocupacional que se ha desarrollado en nuestra sociedad la ambigüedad y la carga ideológica del concepto ‘bienestar’, dificultan la elaboración de una definición unívoca sobre el estado de bienestar.

² Éste, a su vez, se encuentra comprendido por diversos sub-sistemas: el de las prestaciones, el de los servicios sanitarios y el de los servicios sociales que incluye el sistema educativo y el de vivienda.

En este sentido, es fundamental recordar que ‘aunque la protección ofrecida por el estado de bienestar generalmente se confunde con la ‘ayuda a la pobreza’, esta no es su única función’ Atkinson (1999). Pensiones de retiro, compensación a los trabajadores, ayudas a inválidos, asistencia infantil, seguro de desempleo, etc. son áreas en las que el estado se desenvuelve. Por otra parte, la redistribución no es simplemente un asunto de transferencias monetarias entre ricos y pobres. Por ello, como parte de un entramado institucional, los programas de bienestar tienen como meta igualar las diferencias de oportunidades de vida, promover la igualdad de oportunidades entre generaciones, resarcir las desigualdades por raza, género o estatus social, etc. Es decir, ayudan a las personas a reasignar ingresos durante el ciclo de vida, para reducir así la incertidumbre frente a sucesos que ocasionen pérdidas de ingreso (incertidumbre que generan las relaciones competitivas de mercado) y, por ello logra proporcionar un sentido de seguridad a los ciudadanos.

Existe un vínculo directo entre los programas de bienestar, la necesidad de regular y limitar el desarrollo del mercado laboral y la existencia de rentas monetarias que son insuficientes para la supervivencia de la unidad familiar sobretodo dentro de contextos urbanos de sociedades de mercado.

Debido a que éstos contextos varían nos encontramos frente a una gran diversidad y complejidad de los modelos de bienestar existentes y que, en parte, se encuentra permanentemente vinculado a las condiciones socio-políticas en las que se desarrolla el proceso de modernización económica.

Las diversas dimensiones del crecimiento industrial: el incremento de la productividad del factor trabajo, las tasas de urbanización, la presión demográfica, la disminución de los hogares potencialmente productivos, la mayor complejidad de los mercados laborales y la creciente especialización del trabajo junto con

la pluralidad de fuerzas sociales que interactúan políticamente imponen límites a la acción estatal que no es independiente de ellas y, por eso, las políticas de bienestar no pueden ser analizadas como respuestas automáticas a las exigencias del capital ni a las del movimiento obrero sindicalizado ni a la organización de las asociaciones del denominado tercer sector.

CONCEPCIONES TEÓRICAS SOBRE EL BIENESTAR

La cuestión referida a los límites y condiciones políticas en las que se desarrollan los programas de bienestar se vincula a dos modelos teóricos. El primero de ellos, que denominaré neomarxista ha sido expuesto por (Offe, 1992: 371-389).

Según éste, los programas de bienestar se encuentran sujetos a dos áreas que son incompatibles: la necesidad de garantizar la tasa de acumulación de capital y la necesidad de ganar legitimidad. En síntesis: si el sistema político incorpora leyes que afectan seriamente a la tasa de ganancia y a los niveles de acumulación, corre el riesgo de verse desbordado por la acción política de los grupos de presión y por los efectos de una potencial crisis económica debido a que la presión fiscal tenderá a ‘disminuir la predisposición inversora’. A su vez, si debido a las presiones recibidas por los grupos económicos, el sistema político abandona la búsqueda de consenso y pierde legitimidad corre el riesgo de quedar desbordado por una crisis política nacida de su deslegitimación y falta de apoyo popular.

La conclusión a la que se puede llegar, a partir de este análisis, es que “...el estado social, no representa una fuente especial y autónoma de bienestar que haga de los ingresos y los servicios unos derechos ciudadanos, sino que depende en sí mismo sumamente de la prosperidad y del mantenimiento de la rentabilidad de la economía...” (Offe, 1992: 375).

El segundo modelo teórico, desde una perspectiva neofuncionalista, ha sido expuesto por Luhmann (1983). En este caso, el problema no reside en las contradicciones sociales que se pueden derivar de la imposibilidad de satisfacer necesidades alternativas divergentes sino que se ubica en la incapacidad que el estado posee para desarrollar elecciones estratégicas limitadas.

Así, tanto la búsqueda de consenso y legitimidad, como la garantía de los niveles de acumulación no serían 'per se' algo incompatible sino que entrar en contradicción cuando la intervención estatal pretende atender objetivos demasiado heterogéneos. Según esta interpretación, la incapacidad de establecer estrategias selectivas que se adecuen al exceso de requerimientos sociales se traduce en la aparición de un cúmulo de programas que son incoherentes entre sí y dan lugar a una asignación ineficiente de recursos.

La importancia de estos debates teóricos no reside solamente en las conclusiones que podemos extraer sino también en los instrumentos analíticos que se han desarrollado pero antes de avanzar sobre el análisis de dichos instrumentos, es necesario diferenciar los diversos formatos políticos e institucionales que pueden poseer los sistemas públicos de bienestar.

Esping-Andersen, (1990) ha definido al 'régimen de bienestar' como un complejo de formas legales y organizativas sistemáticamente relacionadas que responden a diferentes lógicas de organización, estratificación e integración social.

La clasificación que realiza esta determinada en función de la posición que éstos entramados poseen con respecto a las nociones de: desmercantilización y estratificación social. El primero de estos conceptos se refiere grado en que un servicio es brindado como un derecho ciudadano y, por ende al nivel de independencia en que una persona puede gozar de él sin necesidad de recurrir al mercado. A su vez, por estratificación, se comprende al lugar que la persona ocupa en la sociedad.

Los estados de bienestar aparecen como resultado de una conjunción de factores: consenso político, coyuntura económica y una particular organización familiar: estado, familia y mercado; de allí que el tipo de relación que se establece entre éstos da lugar a tres tipos ideales de regímenes de bienestar: el liberal, el conservador y el social-demócrata (el beveridgiano, el bismarckiano y el sueco). En las líneas que siguen, realizaré una breve caracterización de cada uno con el fin de identificar los diversos factores que históricamente han formado parte del modelo argentino.

MODELOS CLÁSICOS DE BIENESTAR SOCIAL

El régimen conservador: El sistema alemán

El régimen conservador da un lugar central a la familia que tiene como función principal encargarse del cuidado de sí misma. El espacio dejado al mercado es marginal y el estado tiene un rol suplementario restringido al aseguramiento del ingreso relativo al status ocupacional de la persona ocupada y, que generalmente es el adulto varón cabeza de familia.

Este tipo de sistema se apoya en políticas sociales de tipo contributivo. Es decir, se basa en las contribuciones y aportes que realizan los mismos trabajadores. El núcleo duro de éste es la seguridad social (sanidad y pensiones) mientras que la beneficencia ocupa un lugar marginal. La población objetivo de éste sistema la constituyen los trabajadores y sus organizaciones sindicales para quienes el nivel de desmercantilización es elevado.

En la interpretación de Esping-Andersen (1990:9-27), modelo bismarckiano surge de la actitud defensiva del capitalismo, que protege el mercado con mano de obra de hierro y al mismo tiempo otorga la concesión a la clase obrera de practicar el intervencionismo social de la nueva protección social institucionalizada, y legislada 'desde arriba'. De base profesional, éste sistema otorga protección

exclusiva al trabajador que cotiza y financia las prestaciones con las cotizaciones o aportaciones de sus propios beneficiarios³.

Éste sistema contributivo basado en transferencias y subsidios al consumo privado, premia la productividad del trabajador y constituye la base para la satisfacción de las necesidades. Funciona como un estado de bienestar compensatorio, en donde las instituciones juegan un papel accesorio respecto del mercado, que sigue siendo el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales.

En este sentido, nuestro país posee una larga tradición en cuanto a éste tipo de política social. Durante el peronismo, 1943/55, el estado no se limitó simplemente a aplicar regulaciones que protegieran a los trabajadores sino que se construyó un sistema de seguridad social organizado por el Estado. El seguro médico y el de accidentes para los trabajadores. El sistema de seguridad pública se extendió incluso durante la Revolución Argentina (1966-1972). Más allá de la ampliación de las regulaciones de seguridad adicionales para los trabajadores, se incluyeron nuevas políticas: las de mercado de trabajo (negociaciones salariales colectivas y autónomas, consejos de empleo manejados por el Estado y establecimiento de servicios, entre otros); de bienestar público y de vivienda.

El desarrollo del estado de bienestar durante el peronismo, contribuyó positivamente al desarrollo económico ya que promovió la paz social y la estabilidad, especialmente en términos de ingreso general, el cual era bajo, y por el desarrollo de los mercados de capital y seguros.

El problema principal que posee este tipo de sistema es que en un escenario de alto desempleo, autoempleo e informalidad, combinado con una fuerte rigidez en el mercado de trabajo, éste

³ Bismark ha sido uno de los precursores de los sistemas de seguros institucionalizados y masivos. Su legislación es predecesora de otras que se conocen sobre el tema. Influenciado por las ideas de Von Stein, podemos caracterizarlo por una posición conservadora y paternalista que enfatiza el objetivo de integración de la clase obrera característico del estado benefactor y que plantea la seguridad social como una especie de compensación que sirve como aglutinante de la unidad nacional.

sistema tendió a profundizar la separación entre los que están dentro y los que están fuera del mercado acentuando la dualidad y la segmentación. Esto se debe a que se apoya en la existencia de seguros sociales de alto costo y una sólida seguridad en el empleo, de modo que los “excluidos” son mantenidos por los que trabajan o por el sistema de seguridad social. Esta estrategia supone un modelo de familia donde la madre permanece en el hogar y los miembros de la familia dependen económicamente del jefe de hogar de allí que, los servicios sociales se encuentren poco desarrollados. Debido al lugar que ocupa la familia, en éstos sistemas los jóvenes y las mujeres se ven excluidos del mercado de trabajo.

Un problema creciente de este modelo es que da como resultado un alto costo de la fuerza de trabajo, un mercado de empleo rígido y altas tasas de desempleo entre los jóvenes y las mujeres. Al mismo tiempo produce una sobrecarga del sistema de seguridad social e incremento del trabajo informal. Un camino para que este modelo cobre efectividad estaría dado por una proporcional reducción en los salarios de forma de crear nuevos puestos de trabajo situación que es casi inviable con los niveles salariales actuales por lo que la única opción viable es la creación de nuevos empleos manteniendo el nivel de ingreso.

El régimen socialdemócrata

A diferencia del modelo conservador, la característica principal aquí es el lugar central que el estado ocupa en la economía y en la vida de los individuos. Este régimen está basado en la provisión universal de beneficios donde los derechos están ligados a la noción de ciudadanía. En términos generales se puede afirmar que posee un alto nivel de desmercantilización y el objetivo de las políticas sociales es la maximización de las capacidades individuales para permitir la independencia de las personas. Inglaterra y Suecia representarían aquí, dos versiones de éste tipo de régimen.

En estos modelos, los problemas derivados del desempleo han sido, históricamente, solucionados por medio del empleo público; sin embargo, las diversas crisis fiscales han generado diversas respuestas de las cuáles cabe destacar la orientada por la hipótesis del capital humano combinada, como en el caso inglés con políticas de *workfare*⁴. Al mismo tiempo se han instaurado políticas activas de empleo que exigen a los desempleados aumentar su capital humano y una búsqueda activa de trabajo para poder recibir los subsidios de desempleo.

En términos generales, la estrategia de inversión en capital humano se apoya en salarios subsidiados, planes de reconversión laboral y de asistencia en la búsqueda de empleo para aquellos desempleados de larga duración. El objetivo es que la persona encuentre trabajo y salga rápidamente de la asistencia social. El problema principal que posee ésta estrategia es que, en muchas ocasiones, poco sentido tiene la reconversión laboral cuando siguen faltando puestos de trabajo o los que se crean son de muy bajo nivel.

El sistema británico

Este sistema se inició con el conocido Informe Beveridge⁵ que contemplaba el concepto de estado de bienestar en función de la provisión de medios públicos con el fin de disponer de un estándar de vida básico. A diferencia del modelo alemán, idealmente el estado de bienestar intenta aliviar la pobreza, reducir la desigualdad y lograr una mayor solidaridad e integración social. Para ello, el régimen se apoya en el siguiente argumento: las instituciones del bienestar, incrementarían la competitividad de la industria británica en el periodo de posguerra, no sólo mediante el cambio

⁴ *Workfare* implica que para acceder a los derechos sociales es necesario haber contribuido o contribuir al sistema a través del trabajo.

⁵ Beveridge estuvo fuertemente influenciado por las ideas de los socialistas Fabianos –en particular por Beatriz Potter Webb, con quien trabajó en 1909 en el informe de la Ley de Pobres – en su trabajo inicial sobre desempleo (1909). Los Fabianos lo apoyaron en su postulación como director de la *London School of Economics* en 1919, cargo que mantuvo hasta 1937.

en el costo del trabajo, en el cuidado a la salud, en las pensiones de tipo corporativo y en la cuenta pública, sino también mediante la producción de mayor salud, riqueza y por lo tanto, trabajadores más productivos y motivados, quienes servirían como una gran fuente de demanda de bienes dentro del mercado interno. En este modelo, la organización de la seguridad social es tratada como una parte de la política de progreso social por medio de brindar cierta 'seguridad de ingreso'. En la propuesta original de Beveridge, la seguridad social habría de financiarse por medio de la cooperación entre el estado y el individuo. El Estado debería asumir la responsabilidad de establecer un mínimo nacional de sobrevivencia.

Obviamente, la propuesta se encontraba influenciada por las tesis Keynesianas, cuya influencia también fue conocida en nuestro país. La diferencia fundamental entre este modelo y el alemán es que las personas con necesidad económica aguda, aunque no hubiesen realizado contribuciones a la financiación, poseen un subsidio mínimo. Todos los titulares cuyos ingresos provinieran del trabajo remunerado o del capital, a su vez, están obligados a renunciar a una parte de sus ingresos para proveer un fondo que permita el suministro a los miembros de la sociedad, y con ello, un nivel de recursos mínimo.

Este modelo intenta evitar situaciones de pobreza más o menos extrema, tratándose incluso de personas que no hayan formado parte del mercado laboral a lo largo de su vida. En este último sentido se puede hablar de un modelo de bienestar más 'universalista' que se apoya en la solidaridad entre los ciudadanos mediante la seguridad social. Dicha seguridad adopta diversas formas: a) protección social: implica protección frente a la pobreza, pero también frente a cambios drásticos en las condiciones de vida; b) redistribución: son prestaciones dirigidas a la gente que posee ingresos insuficientes así como también las pensiones para la vejez;

c) solidaridad: la seguridad social no es vista solamente como una caridad sino como una forma de cooperación mutua.

El modelo británico posee 5 áreas básicas de beneficios sociales:

- 1) seguridad social: beneficios pagados en base a las contribuciones efectuadas.
- 2) beneficios condicionados al nivel de ingresos: orientados para gente de bajos ingresos.
- 3) beneficios no contributivos: estos no exigen comprobar las contribuciones o el nivel de ingresos, pero pueden estar condicionados a la comprobación de necesidad. Las prestaciones para gente discapacitada se organizan en ocasiones bajo estas bases.
- 4) beneficios universales: se otorgan a personas que no están obligados a comprobar su nivel de ingresos o encontrarse en situación de necesidad. Las ayudas familiares y algunas pensiones de vejez son un ejemplo.
- 5) beneficios discrecionales: la asistencia social se proporciona bajo el amplio criterio de la discrecionalidad, para quienes se encuentran en situación de necesidad y no perciben otro tipo de ingresos.

La forma común de redistribuir ingresos en este tipo de sistemas universales es bajo el esquema de comprobación del nivel de ingresos, cuyas ventajas han demostrado que en realidad existe una concentración de recursos en los más necesitados, estos recursos son progresivos y se redistribuyen verticalmente del rico al pobre.

El sistema sueco

También llamado sistema de ciudadanía o marshalliano. Se caracteriza por considerar a las prestaciones sociales como un derecho ciudadano, por lo que en él se funden las pensiones, la sanidad y la beneficencia, que se financian del mismo modo, a través de los

impuestos generales. Entre los elementos destacados por Forslund (1997) que permiten definir este modelo, podemos enumerar los siguientes: un amplio estado de bienestar; sindicatos globalizantes y salarios determinados centralmente; corporativismo y relaciones laborales pacíficas; políticas activas del mercado de trabajo y compromiso político de pleno empleo e igualdad de ingreso.

Éste modelo se caracteriza por ser un sistema universalista de seguridad social aunque los beneficiarios, en primera instancia, son los trabajadores. No obstante, existen regulaciones significativas en varias áreas prioritarias como agricultura, consumo básico y más recientemente en los mercados financieros; amplia participación del sector público en la producción de servicios de salud, educación, atención infantil y a miembros de la tercera edad, proporcionados a precios altamente subsidiados.

Por ello, existe una combinación de provisión de servicios subsidiados, con racionamientos o mediante el sistema de precios, sin racionamiento, como por ejemplo, gastos médicos deducibles de impuestos. En el modelo sueco, el sector público funciona como proveedor de servicios que se hallan asociados al consumo de las familias pero, al mismo tiempo, es propietario de una pequeña parte de las empresas nacionalizadas, por ello se podría hablar de un sistema nacionalizado de consumo familiar, mas que de un sistema de producción nacionalizado. En relación a la seguridad social, éste modelo posee un esquema de transferencia como son la asistencia a la infancia; cuidados médicos y dentales subsidiados; beneficios en efectivo a causa de enfermedad; seguro de accidentes de trabajo; seguro de desempleo; pensiones de enfermedad y pensiones de vejez.

El régimen liberal

Apyado en el individualismo, a diferencia de los otros regímenes, supone que cada individuo es capaz de mantenerse a sí

mismo trabajando, por ende, en este sistema el mercado ocupa un lugar central y el estado es tan solo un gendarme pero que posee escasa o nula intervención en los ámbitos privados. Tal como lo muestra el caso estadounidense, en los estados liberales la clave del éxito en política social la constituye la lucha contra el desempleo. La solución: el pleno empleo y estado mínimo. La red de seguridad social es muy débil dentro de éste modelo y las estrategias han estado orientadas, en su mayoría hacia la desregulación, la flexibilización y el workfare.

Esta situación permitió una baja en los salarios, especialmente entre los no sindicalizados y trabajadores de baja calificación pero mantuvo relativamente estables los niveles de desocupación y desempleo, situación que es coherente, tal como afirman Gallie y Paugam (2000), con el objetivo que las personas no dependan del estado para su sobrevivencia sino de su trabajo.

El avance hacia un modelo de Workfare, en Argentina, se combinó con el efecto de la flexibilización dando como resultado a mediados de los 90 la estabilización en la caída de los índices de empleo pero a un costo social elevado ya que los salarios bajos aunque poco atractivos proveyeron un fácil acceso al mercado de trabajo con rentas que dieron lugar al surgimiento de un nuevo grupo de trabajadores pobres, que necesitarían del estado para poder sobrevivir. Las políticas de workfare en nuestro país han dado respuestas contradictorias en la medida que lograron mantener los niveles de empleo creando puestos de trabajo, pero también pobreza.

Ahora bien, un análisis correcto del estado de bienestar debería identificar las variables que dan forma específica a los estados del bienestar, de aquellas otras que lo causan. Es decir, distinguir entre variables a explicar y variables explicativas con la finalidad de comprender la particular forma que posee la estructuración de la tensión permanente entre los procesos de crecimiento y distribución.

Del mismo modo que los repertorios de estrategias no pueden comprenderse como una esfera independiente de la estructura de clases, el desarrollo de los programas de bienestar, no puede aislarse de los procesos políticos y sociales⁶. En el siguiente apartado, avanzaré en el análisis de las diversas políticas de bienestar, para ello, expondré algunos elementos analíticos que considero fundamentales para la comprensión de los diversos programas y áreas en las que éstas se desenvuelven.

Las Políticas Públicas de Bienestar

Si el Estado del Bienestar queda definido como el conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida, a facilitar la integración de clases y grupos sociales, nivelando e igualando --aunque no homogeneizando-- sus recursos materiales. Se puede sostener que la igualdad de derechos ciudadanos, y en especial de aquellos que atañen directamente al bienestar básico de las personas, ha hecho soportables las desigualdades en la riqueza generadas por los sistemas capitalistas y contribuyó a atenuar los conflictos sociales que intrínsecamente conlleva⁷.

Desde el punto de vista analítico, al observar a éste conjunto de instituciones son varias las dimensiones a considerar en la conformación de los diversos modelos de estados de bienestar, entre otras podemos destacar:

⁶ Éste ha sido, a mi entender, el principal error del marxismo ortodoxo: subsumir a la lucha de clases y a las categorías abstractas de capital y trabajo tanto a las matrices sociales de poder como a las políticas. Cabe decir que el funcionalismo no ha logrado avanzar en este terreno ni aún en las teorías pluralistas ya que estas sólo reconocen la existencia de una multiplicidad 'funcional' de poderes que nos imposibilitaría hablar de una 'matriz social o política' de poder. Como se ve, esta desvirtuación teórica nos conduce a interpretar al estado como un agente neutro que simplemente procesa la demanda o como un 'instrumento' que trabaja a favor de las clases dominantes.

⁷ En realidad, la ciudadanía social asociada al desarrollo del Estado del Bienestar ha garantizado una mayor igualdad de oportunidades vitales y de redistribución de recursos materiales, legitimando en tal proceso la desigualdad intrínseca al modo de acumulación capitalista.

- a) la estructura ocupacional y el régimen laboral: aquí se incluye la tasa general de actividad, las características étnico-culturales de la población ocupada y la distribución por géneros y edades en los tipos de actividad y de contratos.
- b) el régimen de transferencias en los programas de garantía de rentas: abarca diversas áreas, por ejemplo, pensiones, desocupación, enfermedad y los mecanismos de acceso a la prestación.
- c) los niveles de desmercantilización (asistencia sanitaria, educación, pensiones y desocupación).
- d) el tamaño y desarrollo del sector público (porcentaje de ingresos del Estado/PIB) y niveles de gasto social como porcentaje del gasto público y del PIB.
- e) el tipo de actuación pública mediante servicios o transferencias respecto a la provisión de bienestar (sanidad, educación, vivienda, transporte, atención a la tercera edad, drogodependencia, enfermedades mentales y otras discapacidades), e interrelación sector público-privado-comunitario.
- f) el tipo cualitativo de estratificación; grado de desigualdad en la estructura de rentas; efecto redistributivo neto del sistema de bienestar; niveles de pobreza relativa, tomando en consideración las desigualdades étnico-culturales, de género y de ciclo de vida.

En este sentido, el concepto de estado de bienestar lo utilizaré para referirme al conjunto articulado de intervenciones públicas en el funcionamiento de la economía y en la distribución de las expectativas de vida. Estas intervenciones se orientan a promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos introduciendo derechos sociales específicos dirigidos a la protección frente a contingencias con la finalidad de aumentar la integración social en sociedades con elevada movilización.

Para comprender mejor el tipo de intervenciones posibles, retomaré la diferenciación realizada por Offe (1984) sobre las diversas actividades estatales orientadas al bienestar. Offe identifica dos grandes conjuntos de actividades que lleva adelante el estado: las primeras son distributivas, se orientan hacia la distribución de la renta y se pueden dividir en asistencia social directa (transferencias monetarias o de bienes) y seguridad social (pensiones, seguros, etc.) orientados hacia la población que se considera en situación de necesidad. Las primeras corresponden a lo que generalmente se denomina desarrollo social y las segundas a previsión social. Dentro de éste conjunto, se incluye un área de transferencias monetarias menos visible pero no, por ello, menos importante a la que Titmuss (1966) definió como bienestar fiscal (exenciones y desgravaciones impositivas, política tolerante con la evasión, acceso a crédito subsidiado por el estado, etc.). Éstas se orientan, sobretodo, a los sectores de renta media o a trabajadores que están mejor posicionados dentro del mercado laboral formal.

En segundo término, tenemos otro conjunto de actividades a las que Offe denomina productivas, y que se relacionan con la producción de servicios de bienestar social (salud, educación, vivienda, etc.).

La distribución de la renta

Los programas orientados hacia la distribución de la renta pueden ser analizados desde dos aspectos, por un lado, aquellos dirigidos hacia la población que se encuentra inserta en algún lugar de la estructura ocupacional y, por otro, hacia aquellos sectores que se ubican por fuera de ella.

A su vez, ha de comprenderse que una franja creciente de la población, si bien formalmente puede ubicarse dentro de la estructura ocupacional, esto no conlleva, necesariamente, a que sus ingresos monetarios le permitan acceder a niveles mínimos de

supervivencia. De esta situación, podemos concluir que las áreas más sensibles de estos programas son: la pobreza, la desocupación y el desempleo.

En ambos casos, el estado se encuentra atrapado en una serie de contradicciones que surgen de la necesidad de ganar legitimidad por medio de garantizar condiciones mínimas de subsistencia para la parte de población que no se encuentra en situación de poder trabajar y para aquellos sectores que solo pueden acceder a ocupaciones mal remuneradas y de baja o nula calificación.

El problema reside en la necesidad de no privar de estímulos al trabajo, reduciendo el número de trabajadores potenciales, situación que produciría un incremento excesivo de los niveles salariales y, al mismo tiempo, contener una política de crecimiento sostenido de la demanda interna en países que, como Argentina, dependen macroeconómicamente de un equilibrio comercial apoyado en el sector agroalimentario⁸.

Esta contradicción de los programas distributivos, sobretudo en países subdesarrollados, se ha visto siempre en la insuficiencia de éstos programas, la cuál ha dado como resultado el incremento constante de la informalización tanto del trabajo como del consumo de los sectores más empobrecidos de la población. Casualmente, el origen de este tipo de programas es proveer de un mínimo de ingresos monetarios a aquellos sectores que no pueden proveérselos vía el mercado. Así, los programas de empleo se orientan a la población activa mientras que las jubilaciones y pensiones hacia aquellos con imposibilidad de trabajar. Éste último grupo puede separarse en contributivo o no pero es importante considerar que: el sistema de pensiones y jubilaciones se diferencia del orientado hacia la pobreza y el desempleo debido a

⁸ Las consecuencias macroeconómicas de las políticas distributivas en esquemas comerciales como el Argentino se han analizado en (Del Valle, 2001).

que éstos últimos se orientan a una población donde se constata una situación de carencia monetaria.

Esta situación de escasez de recursos monetarios, en contextos urbanos, puede estar o no combinada con el desempleo. Por otra parte, la sobreocupación, la posibilidad de acceder a un empleo secundario o el ingreso al mercado laboral de otros miembros del grupo familiar pueden servir como fundamento para apoyar esta idea. No obstante, es importante destacar que la función de estos programas no es tanto sacar a la gente de la pobreza sino limitar sus potenciales efectos sobre el sistema político y social. Así, los programas de 'renta complementaria' y los de desempleo parecerían responder a la necesidad de limitar los efectos de la situación económica e impedir que la situación de desigualdad social se transmita entre generaciones. Las contradicciones de este tipo de políticas se pueden analizar a la luz que no han tenido los efectos buscados sino que han servido para disminuir la tasa de crecimiento de la pobreza e indigencia pero no han combatido efectivamente éstas situaciones sociales. Tampoco, los programas de empleo han logrado avanzar e impedir que una parte importante de los desempleados terminaran en la pobreza.

Diversos informes han mostrado que, por ejemplo, las prestaciones de desempleo han culminado teniendo un rol complementario de trabajos mal remunerados, informales y ocasionales hasta el punto de configurarse como una verdadera lógica funcional del programa (Bucci, 2006); GIPSOC (2005). Si bien éste tipo de programas hace posible la supervivencia dentro de un contexto urbano por medio de permitir su combinación con actividades laborales informales con bajísimos niveles de remuneración lo discutible es que reafirman la dualidad acentuando las condiciones de desigualdad social.

A diferencia de ésta área orientada a la pobreza y el desempleo, el sistema de jubilaciones y pensiones se apoya en la idea que,

durante su vida económicamente activa una persona ha de ahorrar y acumular recursos monetarios suficientes como para mantenerse al ingresar a una etapa donde carezca de la capacidad de trabajar sea por la edad o la incapacidad física o el fallecimiento (pensiones de viudez). En el caso de aquellas que son de tipo contributivo, el financiamiento proviene de los trabajadores que se encuentran en actividad y, como en el caso argentino, una parte de aportes realizada por los empleadores. Las no contributivas son financiadas con fondos fiscales.

Actualmente, el área de los programas de previsión social, esta transitando por varios problemas de diversa seriedad, me limitaré aquí a señalar cinco de los puntos más importantes: en primer lugar, la fuerte caída del empleo formal que produce una disminución en los ingresos de la 'cajas de previsión estatales' y el consecuente problema del financiamiento; segundo, el incremento de la edad promedio de vida que produce un incremento del período de jubilación; tercero, las diversas crisis económicas y las devaluaciones resultado de la inflación que afectan a las contribuciones realizadas durante años; cuarto, la privatización de los regímenes jubilatorios (AFJP) y la situación de quienes han realizado aportes durante años al sistema estatal que se ve obligado a participar en una porción de los haberes jubilatorios actuales; quinto, la disminución del empleo típico (formal y por tiempo indeterminado) que genera situaciones de irregularidad en el pago de aportes jubilatorios sumado al descenso de años de trabajo formal durante el ciclo de vida activa.

Los niveles de insuficiencia de los sistemas previsionales afectan diferencialmente a la población, obviamente, aquellos que no han completado los años mínimos de aportes serán más vulnerables, en términos de ingresos monetarios, que los otros. Asimismo, hemos de considerar que durante la vejez, en general, existen diversos momentos que poseen una diversa relación ente necesidad

y recursos. Así, durante el primer período jubilatorio, las personas aún mantienen su capacidad para continuar trabajando y, cuando los haberes jubilatorios son insuficientes se pueden combinar con empleos o actividades informales. El bajo nivel de las pensiones y las jubilaciones y la propia estructura ocupacional dan lugar a esta relación complementaria entre informalidad y sistema de previsión social.

El problema sobreviene cuando el jubilado o pensionado entra en una segunda etapa donde ya no posee la capacidad para trabajar y el riesgo de enfermarse y perder toda independencia es mayor que en otros momentos por lo que las posibilidades de caer en situaciones de pobreza también se incrementan. Esta situación puede volverse más dramática si pensamos que, en muchos casos las personas tienen hijos aún luego de pasar la barrera de los 40 años, en el caso de los hombres más aún y que, por lo tanto, una persona en edad de jubilarse puede ser sostén de familia con hijos de 18 años y la caída de los ingresos y el riesgo de caer en la pobreza puede afectar no sólo a él sino a aquellos que tiene a su cargo.

La producción de servicios de bienestar

La reestructuración a la que, a partir de los 80 y los 90 se han visto expuestos los sistemas de bienestar a nivel mundial y no, solamente, en el área de la producción de servicios ha sido objeto de múltiples análisis (Jessop, 1994; Ordoñez Barba, 2002; Offe, 1990; Ramesh, 1992).

Por su origen, las áreas de producción de servicios han estado destinadas a garantizar aquellos factores que podemos considerar esenciales para la reproducción social: educación, sanidad, transporte público e infraestructura urbana (vivienda). Por producción de servicios de bienestar comprendo la asignación, por parte del estado, de recursos para la producción de bienes o servicios con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas. Generalmente,

éste tipo de asignaciones tuvieron su desarrollo en el período posterior a la crisis mundial del 30. En principio, éstas fueron motivadas por la necesidad de producir transformaciones de tipo cualitativo en los repertorios de estrategias y patrones de reproducción de tal modo que éstos acompañen a la necesidad de crecimiento de los niveles de productividad del factor trabajo. Por ello no es extraño que, países de desarrollo temprano (según la terminología de Roberts, 1996: 45) como Brasil, México o la Argentina hayan sido el espacio estatal donde más se ha avanzado en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

No obstante, la provisión de estos servicios en países con economías de mercado periféricas tiene la particularidad de desarrollarse en el marco de una estructura socio-ocupacional dual por lo que el avance de éstos sistemas posee ‘cierta’ independencia en relación a la propia estructura ocupacional y a los repertorios de estrategias que se producen en el plano social que se ve afectado diferencialmente por el avance del propio sistema de bienestar.

Para aclarar esta afirmación pensemos, por ejemplo, en el sistema educativo. El hecho (ya demostrado) de un incremento de los niveles de escolarización asociados al desarrollo del sistema público de enseñanza no mantiene una relación lineal con la gratuidad o con que éstos sean productos independientes del mercado. La educación gratuita, no significa que sea gratis, o en otras palabras que no tenga algún tipo de costo monetario o afecte el desarrollo de los repertorios de estrategias para quienes deseen efectivamente hacer uso de éste derecho⁹. De aquí se sigue que la prestación de servicios de bienestar no puede quedar resumida simplemente a los costes que implica para el presupuesto estatal ya que desde ese punto de vista aún continúa siendo ineficaz en cuanto a garantizar

⁹ Al respecto es interesante destacar los resultados del estudio realizado con familias de Mar del Plata que se encontraban en situación de pobreza urbana. En el mismo se ha observado que el lugar de aportantes secundarios que, debido a los bajos ingresos, ocupan los varones adolescentes, los obligan a alternar períodos de ocupación informal con una participación irregular en los niveles educativos de EGB 3 y polimodal.

el acceso que, según mi punto de vista, continúa quedando en manos de las diferentes situaciones de mercado.

Todo indica que la producción de servicios de bienestar, tal como funciona actualmente, en el marco de estructuras duales afecta diferencialmente a sectores de medios y bajos ingresos en contra de aquellos más desfavorecidos por lo que culminan transformándose en un factor más de segregación social. Éste factor de segregación se debe a que no se ha diferenciado claramente las tres áreas donde principalmente se despliegan éstos dispositivos de bienestar: primero, tenemos un área vinculada a la capacidad de acceso (cantidad de profesores por alumno; camas por hospital, etc.); segundo, un área referida a las condiciones de acceso (costes de traslado, distribución geográfica de los centros, etc.); por último, un área referida al control y gestión administrativa del servicio.

En el contexto actual el mayor énfasis se pone en el primero de éstos niveles del cual se derivan, en principio, la capacidad de ejercicio de los derechos sociales que quedan, igualmente, condicionados por el mercado y obligan, sobre todo a los sectores de menores recursos a replegarse hacia los contextos familiares-comunitarios que pasan a ser el sostén de un debilitado tejido social.

Las Transformaciones de los Programas de Bienestar en el contexto Latinoamericano

Las naciones latinoamericanas han recorrido una determinada senda hacia la modernización Del Valle, (1997); Portantiero, (1984); Vitale, (1992). En particular, se puede destacar la importancia del legado de los regímenes políticos autoritarios, o burocrático-autoritarios especialmente en el caso de Argentina, Uruguay, Chile y Brasil (O'Donnell, 1972) por lo que las dictaduras de estos países supusieron un gran déficit en la construcción de una politeya plenamente democrática. La Iglesia católica, con frecuencia aliada con las fuerzas políticas más conservadoras, no

sólo actuó como un freno al desarrollo del Estado de bienestar que era percibido como un competidor potencial de las instituciones religiosas caritativas sino que también, tendió a modelar la ideología de la población por medio de una amplia diseminación de sus enseñanzas sociales. Uno de los ámbitos en los cuales se ejerció con más fuerza este influjo fue en la familia como institución cuya constitución y regulación era vista por la Iglesia como parte del orden moral más que sometida a la autoridad del Estado.

Katrougalos (1996) y Esping-Andersen (1999) han considerado a los sistemas de bienestar latinoamericanos surgidos en la etapa de postguerra (con el peronismo, el Varguismo o el Aprismo, por ejemplo) como un subtipo del corporativismo conservador de tradición bismarkiana. En Argentina, actualmente, es posible hablar de un modelo de política de bienestar en la medida que es implícito. Digo implícito en el sentido en que constituye el resultado de respuestas en gran parte descoordinadas de las administraciones del Estado en diversos campos de la política social partiendo del supuesto que las personas y las familias deben protegerse a sí mismas (*workfare*) y que, en todo caso, las políticas públicas están destinadas a fomentar la solidaridad como un mecanismo de inclusión.

A diferencia de la atención sanitaria y de la educación, que fueron definidas como prioridad nacional y en las que hubo una fuerte voluntad política para conseguir una cobertura casi universal, la política de bienestar en el terreno de la 'lucha contra la pobreza' todavía no ha hallado un camino hasta la agenda pública. Esto puede deberse, entre otras razones a que el elevado grado de segregación por sexo y edad, así como la división entre incluidos y excluidos en los mercados de trabajo es el resultado de la transición posindustrial en el contexto de una entrada masiva de mano de obra femenina en la fuerza de trabajo.

A mi entender este ha sido el catalizador que, a principios de los años ochenta y durante los noventa, causó el ensanchamiento de las diferencias entre las tasas de desempleo de los cabeza de familia y otras categorías de los miembros del hogar. Por lo mismo, las tendencias hacia la convivencia de los jóvenes con sus padres antes de casarse y hacia unas mayores inversiones educativas de las mujeres jóvenes son fenómenos relativamente recientes como para avanzar una hipótesis al respecto.

Sin embargo, los niveles de bienestar de los ciudadanos dependen más de sus disposiciones y relaciones familiares que de las medidas desplegadas por las instituciones del Estado. Esto causa, al mismo tiempo, la fuerza y la cohesión de la familia por lo que el déficit de bienestar no es tanto resultado de un bajo nivel de desmercantilización como sí lo es de desfamiliarización. Esto se encuentra en consonancia con la lógica del sistema, porque colocar el peso de la responsabilidad del bienestar sobre los hogares sólo es posible si un sector de la población, a saber, las mujeres casadas, no tiene directamente acceso a las transferencias monetarias por la vía del mercado.

De este modo, el antiguo sistema 'conservador' continúa funcionando en la base de la transformación del modelo de bienestar debido a que la mujer casada con el varón que se encuentre inserto dentro de la estructura ocupacional formal, (independientemente si se trata de una familia que se encuentra dentro o fuera de la línea de pobreza) no tiene acceso a transferencias monetarias del estado. De este modo, se genera una situación de dependencia mutua de hombres y mujeres, en la cual los primeros se encargan de aportar los ingresos y las segundas de los servicios de cuidados.

En este sentido, el sistema de protección dual debe interpretarse no tanto como una consecuencia del carácter residual del Estado de bienestar sino como el resultado de la interacción entre el modelo ocupacional y el desarrollo de las políticas sociales, las ca-

racterísticas específicas del mercado de trabajo, el funcionamiento del sistema de familia y parentesco y los supuestos implícitos sobre el funcionamiento de los vínculos intergeneracionales y las redes de solidaridad como medio de garantizar un apoyo financiero y unos servicios de atención para los individuos.

Es cierto que luego de la crisis del 2001, las políticas de bienestar, sobre todo las de rentas complementarias han aparecido en la agenda pública y se ha avanzado hacia programas más universales como lo fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar y, actualmente, el Plan Familias pero los déficits acumulados en lo que respecta a todas aquellas funciones del gasto social que constituyen una respuesta al cambio social operado en los noventa (servicios para los grupos vulnerables, atención a las personas discapacitadas o dependientes, vivienda, exclusión social, etc.) permiten prever que, sobre todo en un escenario de restricción presupuestaria, su proceso de equiparación e igualdad social va a ser lento y costoso.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SISTEMA DE BIENESTAR EN ARGENTINA

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE BIENESTAR EN ARGENTINA

Las transformaciones de las políticas de empleo e ingresos

Hasta la década de 1990 los dos ejes fundamentales sobre los que se apoyó el entramado institucional del bienestar en la argentina habían sido el empleo y los ingresos. Este entramado, desde la década de los años 40 hasta la segunda mitad de los años 70, se basaba en modelo de desarrollo Sustitutivo de Importaciones (ISI), cuya característica distintiva fue la adopción de un régimen basado en la acumulación surgida de la actividad industrial que le otorgaba una dinámica apoyada en el crecimiento sostenido del mercado interno.

En términos sociales, la integración de la población se promovía por medio de distintas formas de intervención estatal destinadas a mantener altos niveles de empleo e ingresos. En ese contexto, el rol productivo que ejercían los miembros del hogar

económicamente activos implicaba niveles relativamente altos de retribución laboral, que generaban ingresos elevados y bajos niveles de precarización de las condiciones de trabajo.

A mediados de los años setenta, el modelo comenzó su transformación y tendió a acelerarse hacia fines de los años ochenta, cuando la hiperinflación y la parálisis institucional brindaron inigualables condiciones para la adopción de un nuevo paradigma productivo. En este sentido, los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 provocaron un deterioro en los sectores más bajos de la sociedad y dio inicio al proceso de empobrecimiento de los sectores medios quienes brindaron una amplia aceptación a los postulados neoliberales con la esperanza de recuperar su situación anterior.

Bajo el proceso conocido como “Reforma del Estado” el gobierno promovió un conjunto de decretos que dieron lugar a la privatización de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores como condición para las privatizaciones, la ejecución de los contratos de todo ente en que el Estado Nacional tuviera participación total o mayoritaria y la desregulación de las empresas privadas. Al mismo tiempo se produjo una apertura de la economía y las políticas se orientaron a conseguir la estabilidad de las cuentas externas y el saneamiento monetario. Para lograr este último objetivo, en 1991 Argentina impulsó un sistema de paridad cambiaria con el dólar conocido como Plan de Convertibilidad.

Siguiendo la interpretación prevaleciente de los organismos internacionales que se basada en la teoría neoclásica, las reformas económicas puestas en marcha en la Argentina reforzarían al mercado como asignador de recursos y eliminarían aquellas distorsiones que afectaban negativamente la demanda laboral¹⁰. Las expectativas eran que ‘las reformas incidirían en un aumento

¹⁰ Se refiere, fundamentalmente, a los sesgos que afectarían negativamente las actividades de exportación, el sector agropecuario (*urban bias*) y el factor trabajo una profundización sobre este punto en (Del Valle, 2001).

del empleo'. Este fue el 'consenso que desde Washington existía' sobre los efectos de la globalización para el empleo en los países del "Tercer Mundo" y específicamente de América Latina (Banco Mundial, 1995) y desde el cual, se concluyó que los procesos de la globalización generan costos y beneficios, y que los segundos superan a los primeros si los países adoptan políticas adecuadas¹¹.

En línea con estos razonamientos se interpretó que los beneficios de la globalización surgirían de un mayor crecimiento y, en consecuencia, de una mayor generación de empleo basada en un aumento de las inversiones (en su mayoría extranjeras) y de las exportaciones, como así también de los estímulos para alcanzar una productividad creciente que, por su parte, permitiría mejoras salariales. El aumento de la oferta de mano de obra con relativa calificación y la reasignación de los recursos según las ventajas comparativas (con una demanda laboral concentrada en mano de obra de menor calificación) reducirían, por medio del mercado, la dispersión salarial.

Sin embargo, durante las primeras etapas de ajuste a las nuevas condiciones externas, los resultados laborales generalmente fueron negativos debido a que se perdieron de modo masivo empleos en actividades no competitivas, mientras que el efecto sobre el empleo proveniente de las actividades estimuladas llegaba, en algunos casos, con cierto atraso, por lo que la mayor parte del nuevo empleo surgió en las actividades informales.

Asimismo, el ajuste (propuesto por la convertibilidad) generó altos costos laborales, los cuales estaban a cargo de los sectores no competitivos y específicamente de aquellos agentes que no tenían la movilidad geográfica y/o sectorial para reubicarse¹².

¹¹ Como ejemplo del aprovechamiento de los beneficios, hasta 1996 se citaban los casos de algunos países del este asiático donde la estrategia basada en las exportaciones industriales como motor del crecimiento generó una gran cantidad de empleo, contribuyó a reubicar la fuerza de trabajo de la agricultura hacia actividades de mayor productividad e incentivó un mejoramiento generalizado de la productividad por lo que se produjo un aumento creciente en los salarios y reducción de la desigualdad salarial (Fields, 1994: 395-414).

¹² La OIT también ha resaltado el aumento del costo laboral debido a la presión hacia una baja de los estándares de trabajo ejercida por el capital con cada vez mayor movilidad por lo que para contrarrestar

Por ello, ‘el desempeño laboral durante la primera mitad de los años noventa ha sido considerado como una de las principales debilidades de la modalidad de crecimiento emergente bajo la aplicación de las reformas estructurales de los últimos 10 años’ (CEPAL, 1997). La debilidad en la generación de empleo productivo, las altas tasas de desempleo abierto, la fuerte y creciente heterogeneidad estructural junto con la débil recuperación de los salarios reales han sido y son expresiones del este problema.

Así las políticas de empleo de la década, apoyadas en la ‘flexibilidad laboral’ significaron un cambio respecto a las del modelo anterior. El resultado fue que las principales categorías de ocupación en la industria decrecieron, profundizándose la tendencia iniciada en los 80 (Cuadro N^{ro} 1) asimismo, el empleo público también disminuyó debido a los procesos de privatización y las políticas fiscales más restrictivas.

Abandonado al mercado el horizonte del empleo y los ingresos, el número de trabajadores por cuenta propia del sector informal se expandió con tasas más altas que el empleo urbano en su conjunto, contribuyendo mayoritariamente al empleo adicional por lo que, entre 1990 y 1997, a escala nacional, la participación de los trabajadores por cuenta propia (excluyendo los administrativos, profesionales y técnicos y los familiares no remunerados) produjo un incremento de la tasa de actividad¹³.

esta tendencia fue necesario un refuerzo de la cooperación internacional.

¹³ Es necesario recordar que la **combinación de la tasa de empleo y la tasa de actividad determina la tasa de desocupación**, que mide qué parte de la población activa se encuentra desocupada. A su vez, el complemento de la tasa de desocupación es la tasa de ocupación (que mide el número de personas ocupadas por individuo activo). Debido a que la tasa de desocupación no es más que uno menos la tasa de ocupación; a menores tasas de ocupación le corresponden mayores tasas de desocupación. La tasa de ocupación la he expresado como el cociente entre la tasa de empleo y la tasa de actividad. Por ello, aumentos o disminuciones en la tasa de empleo pueden compensar su efecto sobre la tasa de ocupación por causa de movimientos en sentido opuesto de la tasa de actividad. En el **Cuadro Nro 2** se puede observar que al aumento de la tasa de empleo del período 1991-1994 le corresponde un salto en la tasa de actividad, lo que explica por qué, a pesar del dinamismo de la demanda de empleo, se produce en esos años un aumento en la tasa de desocupación. Por otra parte la incorporación de nuevas actividades, que pueden ser más o menos trabajo-intensivas, es un factor importante en la evolución temporal de la tasa de empleo. Esto, sumado a la **‘presencia significativa de empresas que acceden a recursos mediante**

Así, la evolución del empleo y de los mercados de trabajo ha sido desfavorable en comparación con las décadas anteriores a 1980, siendo el rasgo fundamental la profundización en la tendencia a disminuir la generación de empleo productivo en el sector manufacturero.

Cuadro N° 1: Composición de la población económicamente activa. Jefes de hogar. Participación y rama de actividad. Total urbano (3). (En porcentajes) (4) (1990/98) (1).

Rama de la Producción	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (2)
Industria manufacturera	23.30	23.75	22.65	19.90	18.65	17.80	17.35	19.75	16,80
Electricidad, gas y agua	1.70	1.95	1.70	1.30	1.10	1.45	1.35	0.95	1,10
Construcción	11.65	12.90	11.90	11.55	11.55	11.95	12.50	12.00	13,30
Comercio, restaurantes y hoteles	22.85	23.80	22.10	20.45	18.65	18.00	18.95	17.70	17,80
Transporte, almacenaje y comun.	9.35	8.85	8.95	8.80	8.95	9.40	9.40	10.05	10,00
Est. finan., seguros, Bs. inm. y serv. Emp.	5.70	5.95	6.30	6.95	7.75	8.25	8.80	10.15	8,50
Serv. comunales, sociales y pers.	23.95	22.00	25.90	25.80	28.20	26.50	31.30	28.80	32,30
Sin especificar	1.50	0.85	0.60	5.30	5.15	4.65	0.40	0.65	0,30

Nota:

(1) Promediado a partir de las ondas de mayo y octubre a excepción de 1991 donde se tomó la onda de Junio.

(2) Medida por la primera onda correspondiente a Mayo del 98.

(3) Se refiere a la composición de la población urbana total.

(4) Las cifras publicadas pueden presentar diferencias ya que en su elaboración intervienen las bases usuarias de la EPH disponibles a la fecha de proceso de cada publicación.

Fuente: Dirección Nacional de Regulación del Mercado de Trabajo, sobre la base de la EPH, INDEC.

En consecuencia, el empleo tendió a concentrarse casi exclusivamente en el sector terciario y en actividades de baja productividad, por lo que no se pudo retornar a la combinación que caracterizó

asignaciones fuera del mercado (públicas o privadas), un alto grado de oligopolización, la atenuación de la competencia externa, limitaciones en el acceso a los mercados de capital y tecnología, un marco institucional que discrimina a favor de la extensión de la duración de la jornada en lugar de un aumento de empleo, y el sobredimensionamiento del empleo público; son fenómenos que pueden asociarse primero a un nivel de empleo relativamente mayor, pero a un menor desarrollo de la productividad, lo que terminará generando un estancamiento prematuro en el desarrollo económico' (MTSS, 1997) con su consecuente influencia en la disminución del empleo.

este sector durante las décadas previas, de una fuerte generación de empleo con un incremento continuo de la productividad laboral media. La explicación se encuentra en la aplicación de las reformas que tuvieron un impacto negativo inmediato en el empleo. Los procesos de apertura relativamente acelerados llevaron al cierre de empresas u obligaron a otras a reducir su planilla para aumentar la productividad laboral y las privatizaciones que generalmente han sido seguidas de reducciones de personal.

En la industria manufacturera, una primera onda de racionalización afectó fuertemente al empleo y generó una fase de jobless growth alejando a la industria del rol de motor de la generación de empleo directo. La reestructuración productiva en el marco del Plan de convertibilidad incidió e incide en una generación de empleo diferenciada, que puede caracterizarse como ‘polarización heterogeneizada’ cuyos rasgos característicos son: los nuevos puestos de trabajo se encuentran concentrados en actividades informales, que son las que contribuyen a mantener relativamente constantes las tasas de ocupación; dentro de las actividades formales, la generación simultánea de empleo de alta productividad y bien remunerado, para personal con altos niveles de calificación, y de puestos de bajo nivel de calificación y productividad concentrados sobre todo en el sector terciario; en los sectores informales existen procesos paralelos entre pequeñas empresas que logran aprovecharse de las nuevas oportunidades –frecuentemente con encadenamientos con empresas más grandes¹⁴– y las típicas actividades por cuenta propia que dependen de los ingresos generados en el sector formal.

Este proceso de ‘polarización heterogeneizada’, se manifestó en el incremento de la brecha de productividad entre diferentes

¹⁴ De la Garza (1997: 154) sostiene que, entre otros países, ‘en Argentina, hasta una tercera parte de los establecimientos industriales subcontratan una parte de la producción’. Este porcentaje debe ser más alto si se consideran actividades que no forman parte del proceso de producción mismo y también en otras ramas de actividad, como la minería y las de energía.

segmentos de un mismo sector, el aumento en las diferencias salariales entre trabajadores de diferentes niveles de calificación y la expansión de puestos de trabajo de mala calidad bajo condiciones contractuales precarias.

Ese conjunto de políticas produjo un impacto en toda la estructura social de Argentina y definió una nueva matriz socioeconómica de alta vulnerabilidad. En síntesis, la ruptura del edificio de bienestar basado en el empleo y los ingresos por medio del proceso de creciente precarización del empleo se consolidó con la transformación del modelo de organización económica y social que se impuso en el país y en gran parte del mundo y que se centró en una transferencia de poder y recursos del Estado al sector privado.

Cuadro N° 2: Tasa de actividad y empleo (1990/98). Total de aglomerados urbanos del País.

PERÍODO		Tasa de actividad	Tasa de empleo
1990	Octubre	39,0	36,5
1991	Octubre	39,5	37,1
1992	Octubre	40,2	37,4
1993	Octubre	41,0	37,1
1994	Octubre	40,8	35,8
1995	Octubre	41,4	34,5
1996	Octubre	41,9	34,6
1997	Octubre	42,3	36,5
1998	Octubre (1)	42,1	36,9
Nota: (1) Corresponde a la onda de Agosto. Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente en Hogares - Instituto Nacional de Estadística y Censos.			

El proceso de descentralización como componente de la reforma del bienestar

Junto con el avance de políticas tendientes hacia la apertura del mercado por medio de disminuir la intervención estatal, se impulsó también la transferencia de recursos al interior del aparato estatal con el objetivo de disminuir la relevancia del gobierno central e incrementar la de los gobiernos provinciales y munici-

pales dentro de un proceso denominado ‘descentralización’. Ésta, se apoyó en la premisa de transferir la toma de decisiones y los beneficios de las políticas a los ciudadanos ya que se partía de la hipótesis que así se contribuiría al crecimiento y desarrollo de procesos democráticos sostenibles dando lugar al desarrollo de nuevas habilidades y capacidades municipales para la provisión de políticas públicas más acordes a las necesidades locales.

En este sentido, la descentralización como política pública fue promovida sobre la base de argumentos normativos y económicos. Los primeros subrayaban que la misma promueve la democracia y el “accountability” porque resulta en el aumento de las atribuciones y recursos de la población en el ámbito local. Por su parte, los segundos destacaban que la descentralización resultaría en mayor eficiencia y efectividad en el gasto porque permite una mejor asignación y control del mismo. En este apartado analizaré el impacto que la descentralización política y fiscal hacia los niveles municipales ha tenido en la gestión de la política social y en las transformaciones tanto del entramado del bienestar como en el vínculo entre estado y sociedad civil.

Por definición, las políticas de descentralización conducen al pasaje de poder y atribuciones desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales (provincias, municipios o regiones) lo cual implica, no sólo la reducción del tamaño del gobierno nacional sino también la transferencia de responsabilidades en la toma de decisión hacia las unidades locales.

Falleti (2001: 21) ha señalado que los procesos de descentralización ubican a las relaciones intergubernamentales en algún punto del continuo que va de un gobierno central absolutamente autónomo a gobiernos subnacionales absolutamente autónomos (Falleti, 2001: 21) por lo que es de esperar que en términos em-

píricos encontremos diversos grados y formas en los procesos de descentralización¹⁵.

Falleti (2001) indicó tres dimensiones diferentes de los procesos de descentralización: una primera dimensión, la fiscal, tiende a incrementar los recursos fiscales disponibles en los niveles subnacionales de gobierno. Al respecto, los mecanismos para ello son variados, aumento de las transferencias de niveles de gobierno altos a otros más bajos, incrementar la capacidad de recolección de impuestos de los niveles subnacionales, o su autonomía para fijar sus bases y tasas impositivas, o contraer deuda; una segunda dimensión, administrativa, se transfiere la administración y provisión de servicios sociales desde niveles superiores de gobierno a otros más bajos; por último, la tercera dimensión del proceso de descentralización es la política y se manifiesta a través de normas electorales y/o constitucionales que devuelven capacidades y autonomía electorales o políticas a los niveles o actores políticos subnacionales.

Al observar el caso Argentino, desde 1953, éste ha tenido un régimen federal que formalmente estableció la existencia de dos niveles de gobierno (Nación y provincias) y, reconoció de forma implícita la existencia de un tercer nivel de gobierno, el municipio. Así, el artículo 5º de la Constitución Nacional establece la obligación para las provincias, de “asegurar el régimen municipal”. Por ende, podemos afirmar que desde sus inicios el reconocimiento implícito de la legitimidad del orden municipal favoreció la configuración de un entramado institucional en el que los municipios quedaban subordinados a las jurisdicciones superiores que reglaban sus capacidades políticas, institucionales y financieras. Al respecto, en el marco de la reforma constitucional de 1994 se introdujeron dos cambios en las relaciones entre los niveles de gobierno. En primer lugar, se estableció la constitucio-

¹⁵ Estas variaciones dependen: de la forma en que en cada caso se define la “autonomía relativa” de un nivel respecto del otro, y de la naturaleza de la política que es descentralizada.

alidad del sistema de coparticipación federal (artículo 75 inc. 2)¹⁶. En segundo término, la reforma consagró expresamente en el artículo 123 el reconocimiento de la autonomía municipal¹⁷.

En relación a la primera modificación si bien permitió ajustar el texto normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal vigente desde 1935, las modificaciones introducidas en el artículo 123 han tenido un doble resultado. Por un lado, significaron el reconocimiento formal de la autonomía municipal, por otro, y en tanto el proceso de autonomía municipal se inscribe dentro de un régimen federal, el grado y la extensión de la misma terminó dependiendo de las atribuciones que cada Constitución provincial, a partir de sus respectivas leyes orgánicas, otorgó a las entidades locales por lo tanto, los alcances de la autonomía política y fiscal de los municipios quedaron librados a las condiciones político-institucionales de cada provincia. Es decir, la reforma generó un diseño político-institucional que no garantiza la autonomía municipal que continúa dependiendo de las condiciones y dinámicas políticas que se presenten en cada provincia y por ello la descentralización fiscal y política de las provincias y municipios tuvo características muy variadas.

La descentralización política, entendida como la capacidad de los municipios para elegir sus propias autoridades, se encuentra fijada en las distintas Constituciones provinciales por lo que los habitantes de los municipios tienen facultades para elegir autoridades ejecutivas y legislativas propias¹⁸. Dado que cada jurisdic-

¹⁶ "...las contribuciones previstas en este inciso (directas e indirectas), con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de fondos..."

¹⁷ "cada provincia debe dictar su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5°, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político y administrativo, económico y financiero".

¹⁸ La controversia respecto de la extensión de la descentralización política hacia los niveles municipales, no se centra en la inexistencia de facultades para elegir a sus dirigencias políticas a nivel municipal por parte de los vecinos sino en la definición del alcance de las facultades y en el grado de autonomía que las Constituciones provinciales otorgan a dichas autoridades y gobiernos.

ción provincial puede establecer el alcance de la autonomía de sus municipios, los gobiernos locales han adquirido capacidades políticas y fiscales heterogéneas, lo que ha determinado una gran variación en los alcances de los procesos de descentralización. En el cuadro 3, consideré que tienen autonomía institucional aquellos municipios localizados en provincias cuyas Constituciones autorizan el dictado de normas fundamentales (carta orgánica) o la creación de instituciones propias y de principios para su operación. Existe, como se puede observar una tendencia en provincias con un fuerte peso demográfico, como Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza una proclividad institucional a tener regímenes municipales institucionalmente subordinados a los dictámenes de sus respectivos gobiernos provinciales; mientras que otras provincias, como Jujuy y Santiago del Estero, poseen regímenes municipales que dan lugar a una mayor autonomía institucional¹⁹.

Cuadro N^{ro} 3: Autonomía municipal en las Constituciones provinciales

Autonomía institucional	Provincias
SI	Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego.
NO	Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe, Santa Cruz, Tucumán.

Fuente: Elaboración propia sobre informaciones de PNUD: "Informe Argentino sobre Desarrollo Humano (1997)", Tómo I, p. 99

¹⁹ El régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, se rige por la Constitución provincial y la ley provincial Dto.- Ley 6769/58 (Provincia de Buenos Aires, 1958). No existen en la provincia municipios con autonomía para dictar su propia carta orgánica (*home rule*), y la administración local se organiza según un rígido manual de procedimientos administrativos. Por otro lado, además de las transferencias intergubernamentales de la Provincia a los municipios regidas por la ley de Coparticipación Provincial N° 10559 T.O. 1069 (Provincia de Buenos Aires, 1985), existen mecanismos ad hoc denominados "transferencias especiales", las cuales son otorgadas discrecionalmente por el Poder Ejecutivo provincial a los gobiernos locales. Un último aspecto importante es que la Provincia de Buenos Aires aún no ha adaptado su Constitución a la reciente incorporación de la autonomía municipal prevista en la cláusula N°123 de la Constitución nacional (Pírez, 1991).

Una primera conclusión sobre el proceso de descentralización es que dada la diversidad de regímenes de descentralización municipal, los alcances de la misma son inciertos ya que dependen de la capacidad de los actores políticos en cada jurisdicción. Por su diseño puede resultar tanto en la concentración de facultades a niveles de gobierno intermedio como en la descentralización de las mismas hacia niveles más bajos. En consecuencia en este contexto institucional, y dado el carácter incierto de los resultados del proceso de descentralización, no puede asegurarse el resultado que este proceso producirá.

Descentralización fiscal en el ámbito municipal

Si en su dimensión política, la descentralización se presentó como un proceso ‘incierto’ ¿como ha repercutido en la dimensión fiscal? Los recursos que reciben los municipios se fijan, al igual que los recursos de las provincias, a través de dos mecanismos. En primer lugar, el mecanismo de distribución primaria establece el monto de los recursos financieros que las provincias destinan a los municipios. En segundo lugar, el mecanismo de distribución secundaria establece de qué manera y sobre la base de qué criterios esos recursos se distribuyen entre los municipios de una provincia.

Por ello, los procesos de descentralización fiscal han dependido no sólo de la relación Nación-provincia, sino, en particular, de la forma en que en las distintas provincias se distribuyeron facultades y obligaciones entre los gobiernos provinciales y municipales por lo que es posible sostener que una de las características de la coparticipación municipal es la inexistencia de un mecanismo de distribución y/o coordinación de recursos homogéneo en todas las provincias.

La ausencia de este mecanismo aumenta las dificultades para conocer efectivamente cuál es la situación fiscal de los municipios. Sin embargo, la masa de recursos que las provincias transfieren a

niveles sub-provinciales de acuerdo con los distintos regímenes de coparticipación, comprenden tres tipos de fuentes de recursos según su procedencia, éstos son: de impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, automotor y sellos); de regalías; de transferencias a las provincias por la Nación (principalmente a través de la Coparticipación Federal de Impuestos).

Asimismo, algunos municipios tienen facultades para recolectar tributos que previamente eran recaudados por las instancias provinciales (ej. inmobiliario urbano, inmobiliario rural). El cuadro 4 muestra el origen y la distribución de los distintos tributos que fueron coparticipados a los municipios hacia fines de la década de 1990.

Cuadro N° 4: Composición de la masa coparticipable municipal (en porcentajes)

Sellos	Automotor	Inmobiliario	Regalías	Ingresos Brutos	No coparticipable
4 %	4 %	9 %	3 %	30 %	50 %

Fuente: Ministerio de Economía y Servicios Públicos – 1999-

A los fines analíticos, dividiré al proceso de descentralización en dos etapas. Si durante el período comprendido entre 1983/89 una primera ola de reformas condujeron a que las provincias de San Juan, Jujuy, San Luís, Córdoba, Río Negro y Catamarca modificaran sus Constituciones provinciales otorgando a los municipios autonomía institucional para el dictado de “cartas municipales” esas modificaciones no cambiaron las condiciones para la gestión de los gobiernos locales, en tanto la mayoría de estas provincias, a excepción de Córdoba y Jujuy, no transfirieron a sus municipios capacidades de recaudación de impuestos.

Luego, entre 1989/98, las provincias de Tucumán, Formosa, Tierra del Fuego, Mendoza, Corrientes, Buenos Aires, La Pampa, Chubut, Chaco, Santiago del Estero, Salta y La Rioja también reformaron sus Constituciones y sólo Chubut, Chaco y Tierra del Fuego alteraron -mínimamente- la capacidad tributaria de sus municipios.

Por este motivo, es notable la diversidad de criterios y porcentajes que presenta la coparticipación municipal en las distintas jurisdicciones provinciales. Las provincias que perciben regalías por producir o poseer recursos hidroeléctricos o hidrocarbúricos realizan un traslado parcial de las mismas a los gobiernos locales pero el rango de lo percibido por los municipios es amplio: mientras los municipios de Santa Cruz perciben un 7% de los recursos obtenidos por regalías, los de Entre Ríos perciben el 50% de lo obtenido por esta vía. El cuadro 5 muestra las notables variaciones en la distribución de lo percibido por el impuesto sobre los ingresos brutos. La provincia de Tierra del Fuego presenta el nivel más alto de participación, dado que destina el 45% de lo recaudado por este impuesto a sus municipios; en situación similar se ubican las provincias de Santa Cruz y Río Negro, con un 40%.

El gobierno de Entre Ríos, en cambio, asigna mensualmente una suma fija a sus municipios en concepto de lo recaudado por este impuesto. Por su parte, las provincias de Chaco, Chubut, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego poseen potestad municipal sobre el impuesto inmobiliario urbano. En lo que respecta al impuesto inmobiliario rural, los niveles de participación oscilan entre el 10% (Catamarca) y el 50% (Santa Fe), mientras que los municipios de las provincias del Chaco y Chubut se apropian dicho impuesto. El impuesto a los automotores ha sido colocado bajo la órbita municipal en las provincias de Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En las restantes jurisdicciones, los niveles de participación de los municipios varían del 16% en San Luis al 90% en Santa Fe. Finalmente, cabe señalar que menos de la mitad de las jurisdicciones comparten con sus municipios el impuesto a los sellos. Entre las que lo hacen, las variaciones -como en los otros casos- son notables: mientras que San Luis comparte un 2,4% del total con sus municipios, Tierra del Fuego lo hace en un 45%.

Cuadro N^{ro} 5: Coparticipación Municipal (situación al mes de marzo de 1999, en porcentajes)

Provincia	Co-participac. Federal	Regalías	Ingresos Brutos		Inmobiliario		Automotor	Sello	Otro
			Directos	Convenidos	Urbano	Rural			
Bs. As.	16,14	-	16,14	16,14	16,14	16,14	16,14	16,14	16,14
Catamarca	8,5	-	10	20	10	10	70	-	-
Córdoba	20	-	20	20	20	20	Munic	-	-
Corrientes	12	-	12	12	100	12	100	12	12
Chaco	15,5	-	15,5	15,5	Munic	Munic.	Munic..	15,5	-
Chubut	10	(2)	Munic.	-	Munic.	Munic.	Munic	-	-
Entre Ríos	14	50	(1)	-	24	24	60	-	-
Formosa	12	-	12	12	Munic.	12	Munic..	12	12
Jujuy	-	-	-	-	-	-	Munic..	-	-
La Pampa	10,71	-	21	21	21	21	21	21	21
La Rioja	*	-	20	20	-	-	50	-	-
Mendoza	14	12	14	14	14	14	70	14	-
Misiones	12	-	12	12	12	12	78	-	-
Neuquén	15	15	15	15	15	15	Munic.	15	-
Río Negro	10	10	40	40	40	40	40	-	40
Salta	12	20	12	12	Munic..	12	Munic.	12	12
San Juan	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Luis	8	-	16	16	16	16	16	2,4	-
Santa Cruz	11	7	40	40	Munic..	-	Munic..	-	-
Santa Fe	13,44	-	13,44	13,44	50	50	90	-	20
S. del Estero	15	-	25	25	25	25	40	25	25
Tucumán	23,1	-	-	-	18,95	18,95	86,2	-	-
T. del Fuego	25	20	45	45	Munic..	-	Munic..	45	-

Notas: * Parcialmente suspendida. (1) Transferencias de montos mensuales equivalentes a lo coparticipado en 1995; (2) Se coparticipa el 14,4 % de regalías hidroeléctricas y el 16 % de regalías petrolíferas.

Se puede afirmar que, en la mayoría de las provincias los municipios carecen de potestades tributarias y dependen financieramente de sus respectivos gobiernos provinciales. La carencia de estas potestades no significa que no dispongan de recursos, ya que éstos provienen de transferencias de las jurisdicciones nacionales y provinciales.

De este modo se reproduce la situación de ausencia de uniformidad en los mecanismos que fijan la forma en que los municipios acceden a los recursos financieros que les permiten desarrollar sus acciones. Esto se debe a que tanto los porcentajes de distribución primaria de tributos entre provincia y municipio, como los criterios de distribución secundaria entre municipios de una misma provincia, así como la existencia o no de potestades tributarias de los municipios, varían en cada caso. Por lo que los resultados y la definición específica de la descentralización fiscal dependerán también de las capacidades de los actores políticos y no de un criterio institucionalizado.

Debido a que las provincias no están obligadas a transferir a sus municipios más de lo que cada una establezca en sus respectivos acuerdos de coparticipación primaria la diferencia entre lo gastado per capita entre el nivel provincial y el nivel municipal permite inferir el moderado alcance que adquirió la descentralización de recursos hacia el nivel municipal. En el cuadro 6 se puede observar que los recursos que se transfieren desde el nivel nacional hacia el nivel provincial no se descentralizan en la misma medida desde el nivel provincial hacia el nivel municipal y por este motivo, la diferencia en el promedio de recursos per capita que reciben las provincias y los municipios es significativa. Mientras el promedio de recursos per capita de origen nacional que recibieron las provincias para 1999 era de \$827, el promedio de recursos per capita que recibieron los municipios de las provincias fue de \$159,9. La diferencia entre estos dos promedios indica que una

parte significativa de los recursos que la Nación transfirió hacia las provincias fue retenida en el nivel provincial.

Cuadro N^{ro} 6: Transferencias de recursos provinciales a municipios.

Jurisdicción	Transferencias	
	Recursos totales	Por habitante
Bs. As.	10,1	76,9
Catamarca	14,1	234,3
Córdoba	13,9	111,9
Corrientes	5,7	48,7
Chaco	11	106
Chubut	7,9	98,5
Entre Ríos	9,6	100,8
Formosa	7,6	100,9
Jujuy	16	155,6
La Pampa	12,8	218,6
La Rioja	20,1	464,9
Mendoza	13,3	104,4
Misiones	6,5	52,7
Neuquén	13,1	251,1
Río Negro	11	122,9
Salta	9,1	75,1
San Juan	10,1	123,5
San Luis	5,6	83,2
Santa Cruz	9	308,2
Santa Fe	11,1	89,9
S. del Estero	12,3	133,5
Tucumán	15,8	121,4
T. del Fuego	17,2	595,7
Total	10,1	92,2

Fuente: Informe Económico Regional (1997) Mterio. De Economía, Subsecretaría de programación Regional

Por lo tanto, la descentralización fiscal que se verificó desde el gobierno nacional hacia las administraciones provinciales no alcanzó a concretarse en el segundo tramo, es decir, entre los gobiernos provinciales y los municipios, en donde el proceso de descentralización fiscal no parece haber tenido un avance sustancial.

Descentralización de recursos y política social

El proceso de descentralización condujo a que las provincias retuviesen un porcentaje significativo de los recursos que perciben y que no fueron transferidos, en igual proporción hacia los municipios. Ahora bien, ¿cómo ha afectado el proceso a la estructura del gasto social? En los diversos niveles. Analizaré la evolución que siguió el gasto social en relación al P.B.I. (dimensión macroeconómica). Debido a las características universales que tiene el modelo de bienestar en Argentina, las áreas de educación y salud, junto con previsión social son los componentes más significativos del gasto social²⁰.

Aunque la participación global del gasto social en el PBI no ha tenido alteraciones significativas, durante los noventa se transformó significativamente la forma en que se distribuyó dicho gasto entre los distintos niveles de gobierno (Cuadro 7).

Durante el proceso de reforma las provincias aumentaron su participación en casi todos los rubros que componen el gasto social (Cuadro N^{ro} 8) pero, al igual que en el caso de la nación los rubros educación y salud ocupan un lugar preponderante. Al mismo tiempo, se produjo una fuerte tendencia hacia la virtual desaparición del gasto en vivienda a escala nacional y su concentración en el nivel provincial mientras que se observa la aparición de un rubro inexistente en la década anterior: el gasto en trabajo. Mientras tanto, a nivel municipal el aumento más significativo fue promoción y asistencia social que creció del 18,57% en 1990 al 25,1% en 1999 siguiendo el mismo patrón de distribución entre niveles hasta el 2006.

²⁰ Dentro del gasto social, se consideran tanto los salarios de los maestros, así como las asignaciones por jubilación, lo que conduce por una parte a un sobre dimensionamiento de la participación del gasto social en el total del gasto público (65%); por otra, limita las oportunidades para reasignar gastos dentro del gasto social total.

Cuadro N^{ro} 7: Evolución del gasto público social según nivel de gobierno (en %)

Año	Gobierno Nacional	Gob. Prov. Y Ciudad de Bs. As.	Gob. Municipales	Total
1984	7,44	4,96	0,56	12,97
1985	8,88	5,24	0,83	14,95
1986	9,82	6,44	0,98	17,24
1987	10,80	6,80	1,08	18,68
1988	9,58	6,16	0,94	16,68
1989	10,15	5,59	0,87	16,61
1990	11,09	6,37	1,11	18,57
1991	11,43	6,84	1,35	19,62
1992	10,53	7,85	1,42	19,80
1993	10,22	8,48	1,56	20,25
1994	11,04	8,39	1,52	20,96
1995	11,36	8,38	1,44	21,17
1996	11,12	7,60	1,34	20,06
1997	10,64	7,74	1,38	19,76
1998	10,54	7,97	1,47	19,98
1999	11,13	8,92	1,52	21,57
2000	10,09	8,88	1,50	21,29
2001	11,02	9,20	1,61	21,83
2002	10,25	8,09	1,40	19,75
2003	10,18	7,68	1,33	19,18
2004	9,75	7,88	1,41	19,04
2005	9,48	8,91	1,42	19,80
2006	9,90	9,31	1,57	20,78

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

A nivel municipal el aumento más significativo fue promoción y asistencia social. La evolución que presenta entre los períodos analizados es sorprendente: durante la gestión Alfonsín 10,93 % del total de gastos sociales de los municipios; el primer período de Menem su participación se amplía hasta el 16,86 %; luego 19,32 y llega a su máximo durante la gestión De la Rúa 20,53 para descender durante el último período a 19,05 %. Es decir que mientras

que en 1990 los municipios gastaban el 13,5% de los recursos destinados a servicios sociales en promoción y asistencia social, en 1999 este rubro dispuso del 24,61% de los recursos y actualmente representa el 41,5 % del gasto en el área (cuadro 9).

Cuadro N^o 8: Evolución de los componentes del gasto público social provincial (en % de participación) 1984/2006

Año	Educación, cultura y ciencia y técnica	Salud	Agua potable y alcantarillado	Vivienda y urbanismo	Promoción y asistencia social	Previsión social	Trabajo	Otros servicios urbanos	Total
84	36,2	27,0	2,42	10,65	3,06	18,6	0	1,92	100
85	34,4	25,2	2,2	9,25	3,55	23,6	0	1,74	100
86	35,5	23,8	2,2	9,97	4,78	21,8	0	1,74	100
87	36,4	22,4	1,99	11,27	4,93	21,4	0	1,58	100
88	36,2	23,0	2,21	9,51	5,41	21,8	0	1,75	100
89	35,5	23,5	2,06	8,43	5,69	23,1	0	1,63	100
90	33,6	22,7	1,94	10,44	5,15	24,5	0	1,54	100
91	32,7	24,2	1,79	8,27	5,16	26,3	0	1,42	100
92	36,8	24,4	1,55	5,53	4,73	25,5	0	1,23	100
93	36	24,2	2,38	5,21	5,74	24,0	0,47	1,89	100
94	36,5	24,4	2,44	5,38	6,07	22,5	0,65	1,88	100
95	37,8	24,2	2,73	5,07	5,17	23,2	0,06	1,64	100
96	39,3	25,7	1,77	5,52	5,86	19,5	0,18	2,04	100
97	40,6	24,7	1,84	5,96	7,12	17,7	0,5	1,45	100
98	40,3	24,3	1,51	6,1	7,68	17,7	1,03	1,24	100
99	41,9	24,9	1,32	4,92	7,24	17,4	0,88	1,41	100
00	43,3	24,3	1	4,27	6,54	17,9	1,19	1,29	100
01	42,7	24,3	0,91	4,24	6,6	18,2	1,58	1,27	100
02	41,8	25	1,27	2,86	7,5	19,2	1,11	1,12	100
03	39,6	25,2	1,37	3,94	9,46	17,6	1,45	1,34	100
04	40,5	23,8	1,48	5,06	8,97	17,1	1,55	1,4	100
05	41,5	22,8	1,24	6,89	8,65	16,0	1,28	1,48	100
06	41,6	22	1,33	7,82	8,47	16,0	1,12	1,63	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

La descentralización tuvo expresiones claras a nivel de las provincias a partir del inicio del proceso de reforma (cuadro 7). Durante el período de Alfonsín, éste no registró casi modificaciones 4,96 % del gasto total municipal en 1984 5.59 % en 1989. A partir de la primera gestión de Menem se observan fuertes

modificaciones ya que pasa del 6,37 % al 8,38 y 8,92 al terminar el mandato. Éste proceso se mantiene hasta la actualidad con un incremento constante 9,31 % en 2006.

En Argentina se pasó del 33,1 % de gastos totales ejecutados por gobiernos municipales y provinciales en 1984 al 47,3 % en 1999 y 50,4 % en 2006. El rubro más significativo en el incremento del gasto para los municipios fue la promoción y asistencia social rubro que se encuentra vinculado a la ejecución de programas focalizados para población con necesidades básicas insatisfechas (NIB).

Cuadro N° 9: Evolución de los componentes del gasto público social municipal (en % de participación) 1984/2006

Año	Educación, cultura y ciencia y técnica	Salud	Promoción y asistencia social	Otros servicios urbanos	Total
1984	6,3	18,77	10,64	64,29	100
1985	6,06	20,4	10,65	62,89	100
1986	6,08	19,77	10,67	63,48	100
1987	6,1	19,2	10,7	64	100
1988	6,15	18,75	10,74	64,36	100
1989	5,97	18,48	12,23	63,32	100
1990	5,78	18,18	13,88	62,16	100
1991	5,59	17,83	15,72	60,87	100
1992	5,38	17,44	17,75	59,43	100
1993	6,44	17,04	18,68	57,84	100
1994	7,53	19,09	18,39	54,99	100
1995	8,74	20,76	16,74	53,76	100
1996	9,06	18,83	23,56	48,55	100
1997	9,22	18,36	25,04	47,39	100
1998	7,47	19,95	23,82	48,76	100
1999	8,58	20,15	24,61	46,67	100
2000	9,01	20,4	24,39	46,19	100
2001	8,97	20,66	24,11	46,25	100
2002	8,95	20,62	24,26	46,16	100
2003	8,88	20,46	24,85	45,8	100
2004	8,71	20,06	26,31	44,91	100
2005	7,91	18,22	33,09	40,78	100
2006*	6,92	15,93	41,5	35,65	100

¹ Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.
 (*) Cifras provisionales
 Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Al respecto, tanto los montos como los criterios de distribución, según estadísticas oficiales, los programas sociales focalizados del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA) tuvieron un promedio de gasto de \$2,8 per capita. En este sentido, se puede afirmar que no existió un criterio técnico para la ejecución de estos programas. Es decir que si se analiza el mapa de la distribución del gasto por la cantidad de habitantes con NBI de cada provincia, se observa que la provincia que más fondos recibió con relación a las personas con NBI fue Tierra de Fuego, con \$83,3 por persona con NBI. Le siguieron en orden La Rioja con \$65,4 y La Pampa con \$54. Por lo tanto no existió una correspondencia entre indicadores NBI y montos gastados por persona para casos como los de Jujuy o Formosa, que siendo provincias con índices de NBI más altos que los anteriores, consiguan montos sensiblemente menores por persona con NBI: 38 y 18,3 pesos respectivamente (Siempre, 2001).

Los programas focalizados dependientes de Nación, correspondientes al ejercicio 2000, tuvieron un lugar residual dentro del GPS. Esta tendencia fue constante desde 1995 en adelante ya que los dos grandes rubros que absorben el presupuesto del sector son: las pensiones no contributivas (PNC), con más del 65% del gasto, y los servicios de salud destinados a los beneficiarios del PNC, con más de 18%. La diferencia se distribuye entre el resto de los programas, siendo las políticas alimentarias las que alcanzaron en el 2000 un porcentaje significativo, del 5% del total.

Es necesario reconocer que aunque los montos no sean significativos dentro del gasto público total, los municipios que implementaron estos programas tuvieron la posibilidad de incrementar sus presupuestos en el área social y entrenar capacidades de gestión participativa en el territorio, no obstante, el carácter provisorio de estos programas (con una duración promedio de 2 años) y los requisitos de contraparte para ser municipio elegible

(por ejemplo, gastos corrientes de los nuevos servicios o continuidad), motivaron que los municipios medianos y grandes hayan sido los principales ejecutores de estos programas.

Con la transferencia de gran parte de la responsabilidad de lo social a provincias y municipios, el estado nacional debía construirse un nuevo papel que se centró en reducir las diferencias que la aplicación de políticas universales no había corregido por lo que las nuevas acciones debían focalizarse hacia los grupos que se encontraban en situación de riesgo.

Focalización y construcción de una red social

En los últimos años hemos asistido al surgimiento de estudios sobre la temática de la focalización y la construcción de redes sociales (Berger, 2002); (Villatoro, 2004); (Repetto, 2005), no obstante, se suele asumir que la aplicación de políticas o programas sociales focalizados han de tener similares resultados independientemente del modelo de bienestar en el que éstos se apliquen. Al respecto, el caso Argentino hasta la década de 1980 se ha caracterizado tanto por su universalidad como por los niveles de inclusión que presentaba frente a otros países del continente (Del Valle, 2007: 120). Los procesos de reforma entre 1980 y 2001 han modificado dramáticamente aquella situación y, en el corto período de 15 años tanto la pobreza como la indigencia pasaron del 5,8 % (1980) al 23,7 % (1990) y alcanzaron, a fines de 2001 al 45,4 % de la población.

En este apartado analizaré las políticas focalizadas y su peso relativo dentro del sistema de bienestar que se comenzó a estructurar en la República Argentina desde fines de la década de 1980 hasta la actualidad. Para que la exposición sea más clara, primero analizaré las principales transformaciones que se produjeron durante el período de reformas estructurales (1985-2001); luego, describiré la estructura y evolución del gasto social y del gasto

social focalizado; posteriormente, me referiré a los principales programas focalizados que se desarrollaron desde el inicio del proceso de reformas hasta la actualidad y, por último realizaré una serie de reflexiones sobre las características que posee el régimen de bienestar y los límites que posee para el desarrollo de una red universal de protección social.

EL GASTO SOCIAL Y EL GASTO SOCIAL FOCALIZADO

Características y evolución del gasto social

Cualquier intervención gubernamental, sea de carácter regulatorio o de manejo de instrumentos de política económica, tiene consecuencias distributivas. Toda propuesta de política fiscal expresada en el presupuesto de ingresos y gastos públicos corresponde así, a un proyecto de redistribución de ingresos. Las políticas de gasto social tienen impactos distributivos de corto (a través de la provisión de salud y educación, subsidios y transferencia monetarias) y de largo plazo (la formación de capital humano afecta la distribución de ingresos) por lo que el impacto distributivo del gasto social es una herramienta para evaluar la eficacia de las acciones fiscales en tanto es posible identificar los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población ante acciones concretas dirigidas a provocar estos cambios.

Un indicador de la magnitud de las áreas distributivas lo constituye el gasto social que ejecuta el gobierno. En relación a esto, desde los años ochenta algunos estudios han sugerido que los gastos sociales han sido más resistentes que otros gastos en los períodos de ajuste fiscal dentro de la región. Hicks y Kubisch (1984) y Hicks (1989) encontraron que en los países altamente endeudados, los ajustes fiscales de la década del setenta y comienzos de los ochenta afectaron muy poco al gasto social.

Baqir (2002) llegó esencialmente a la misma conclusión luego de analizar el período 1985-1998.

Heller y Diamond (1990), con una muestra amplia de países para el período 1975-86 encontraron que el cambio más común en los patrones de gasto cuando hubo ajustes fiscales fueron en contra de los gastos de capital fijo y las transferencias de capital y, a favor de los pagos de interés, los subsidios y las transferencias. Mahdavi (2004) midió también el impacto de la carga de la deuda externa sobre la composición del gasto público por categorías económicas durante el período 1972-2001 y encontró que esta carga redujo el gasto de capital y los gastos corrientes diferentes de sueldos y salarios. En este sentido, si consideramos que gran parte del gasto social toma la forma de pagos salariales a los empleados públicos de la salud y la educación, este resultado sugiere que el gasto social está relativamente protegido de los efectos adversos del endeudamiento²¹.

Sin embargo, cuando se toma en cuenta la totalidad de la deuda pública se encuentra que el gasto social, sí es vulnerable a los aumentos de la deuda y a los mayores pagos de intereses. Lora y Olivera (2007) analizaron el efecto de los incumplimientos de la deuda (defaults), uno de los temas más polémicos en el debate público latinoamericano, llegando a la conclusión de que, en el corto plazo, sí contribuyen a elevar el gasto social.

Por lo tanto, el gasto social puede crecer como consecuencia del propio crecimiento económico y el consecuente aumento de los recursos estatales y su reorientación hacia los sectores sociales o como resultado de la presión fiscal. En este sentido, no solo es necesario analizar el gasto social en relación al porcentaje de producto bruto interno de cada país (con lo que se obtiene un indicador de la prioridad macroeconómica que se asigna a este gasto) sino también en relación al gasto público total.

²¹ Lora y Olivera (2007), argumentan que esta conclusión puede ser engañosa porque parte de los gastos sociales no son sueldos y salarios, y porque el endeudamiento no es solo externo.

De este modo, antes que preguntar sobre cuánto se gasta (per cápita) es necesario averiguar cuál es el esfuerzo que realiza un gobierno en relación a la transferencia de recursos hacia los sectores sociales. El crecimiento del PBI, la participación dentro del gasto social y la prioridad fiscal que se le otorga son algunos factores a considerar para analizar que prioridades posee el gasto social focalizado dentro de la agenda de gobierno.

Al poseer un perfil de gasto social universal, en Argentina, los programas (o políticas) sociales están orientados a atender a toda la población y no a un subconjunto de la misma, por ello, los programas sociales focalizados han tenido y tienen un peso relativo substancialmente menor en el gasto público social y no alcanzan a cubrir al 5 % de éste. La característica universal del gasto público social consolidado, por ejemplo, alcanzó, en el año 1999, aproximadamente 60 mil millones de pesos y fue la más alta de América Latina. No obstante, el gasto público social corresponde al gasto social, en el sentido más amplio que se le puede otorgar a la definición; por ende, gran parte del mismo no se destina a programas focalizados destinados a luchar contra la pobreza y la exclusión social sino que se destina, en gran medida, a la financiación de programas universales dirigidos a la población en general. Más aún, en la definición de gasto público social consolidado se incluyen las pensiones y jubilaciones del sistema previsional y otros seguros.

Asimismo, en Argentina, no todo el gasto público social consolidado es ejecutado desde el Gobierno Nacional sino que una parte del mismo corresponde a gastos que realizan los entes autárquicos (como las obras sociales) y los gobiernos provinciales y municipales.

Para el caso argentino, el gasto social podemos agruparlo en dos grandes áreas:

- A -Gasto Público Social en Sectores Sociales: incluye a los Programas universales y Programas Focalizados y,
 B - Gasto Público Social en Seguros Sociales: incluye los seguros sociales propiamente (previsión social, obras sociales, pensiones contributivas, etc.).

Naturalmente, el gasto social forma parte del gasto público total y, en relación a esto, éste se clasifica según su finalidad en cuatro categorías: I) Funcionamiento del estado; II) Gasto Público Social; III) Gasto Público en Servicios Económicos y IV) Servicios de la Deuda Pública²².

Durante todo el período de reforma del estado (1984-1999) el gasto público total, en términos del producto bruto interno (PBI), se mantuvo estable (cuadro 8), mientras tanto, el gasto público social, en términos del PBI, tendió a crecer (Cuadro 10).

Cuadro N° 10: Evolución del gasto social por nivel de gobierno (en % de P.B.I.) 1984/06.

FINALIDAD /FUNCION	Gasto publico social consolidado	Gasto publico social nacional	Gasto publico social provincial	Gasto publico social municipal
1984	12,97	7,44	4,96	0,56
1985	14,95	8,88	5,24	0,83
1986	17,24	9,82	6,44	0,98
1987	18,68	10,80	6,80	1,08
1988	16,68	9,58	6,16	0,94
1989	16,61	10,15	5,59	0,87
1990	18,57	11,09	6,37	1,11
1991	19,61	11,43	6,84	1,35
1992	19,81	10,53	7,85	1,42
1993	20,28	10,22	8,51	1,56
1994	21,02	11,06	8,44	1,52
1995	21,23	11,37	8,42	1,44
1996	20,10	11,13	7,62	1,34

²² A su vez, cada categoría se divide en: (I) Funcionamiento del estado: i.1. Administración general, i.2. Justicia, i.3. Defensa y seguridad; (II) Gasto Público Social: ii.1. Cultura, educación y ciencia y técnica, ii.2. Salud, ii.3. Agua potable y alcantarillado, ii.4. Vivienda y urbanismo, ii.5. Promoción y asistencia social, ii.6. Previsión social, ii.7. Trabajo, ii.8. Otros servicios urbanos; (III) Gasto Público en Servicios Económicos: iii.1. Producción primaria, iii.2. Energía y combustibles, iii.3. Industria, iii.4. Servicios; (IV) Servicios de la Deuda Pública.

FINALIDAD /FUNCION	Gasto publico social consolidado	Gasto publico social nacional	Gasto publico social provincial	Gasto publico social municipal
1997	19,78	10,65	7,75	1,38
1998	20,10	10,56	7,98	1,57
1999	21,78	11,15	8,93	1,71
2000	21,42	10,92	8,89	1,60
2001	22,18	10,98	9,52	1,68
2002	19,75	10,25	8,09	1,40
2003	19,18	10,18	7,68	1,33
2004	19,04	9,75	7,88	1,41
2005*	19,80	9,48	8,91	1,42
2006*	20,78	9,90	9,31	1,57

¹ Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

(*) Cifras provisionales

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

No obstante, la relación entre el gasto público social y el gasto público consolidado no ha tenido, a diferencia de otros países de la región, un crecimiento sustantivo pero se ha dado en un contexto de sostenimiento del gasto público consolidado con relación al PBI. (Cuadro 8). Esta tendencia hacia el incremento de la participación del gasto social en relación al gasto público total (prioridad fiscal del gasto), no se revierte sino a partir de 2003 cuando se observa una recuperación del gasto público similar a 1995 y una participación del gasto social sensiblemente menor (9,60 %) (Cuadro 8 y 10).

Si analizamos la evolución del gasto social desde el período anterior a las reformas hasta la actualidad (Cuadro 11), observamos que entre 1984-1989 (primera etapa de estabilización y reformas), el gasto público social representaba el 41,12 % del total del gasto público (consolidado) del país; en el período 1990-1999 (segunda etapa de reformas) dicha proporción alcanza el 60,24 % del gasto público total, y tras caer en 2001/02 al 58,59 % comienza a recuperarse en 2004/05 (63,28 %). Por lo tanto, se observa una tendencia creciente del peso del gasto público

social en el gasto público total (prioridad fiscal) a lo largo de los últimos 20 años.

Cuadro N^o 11: Evolución de la participación de los componentes del gasto público consolidado (en % de participación) 1984/06

Finalidad /función	Funcionamiento del estado	Gasto publico social	Gasto pu- blico en servicios económicos	Servicios de la deuda publica	Gasto total consolidado
1984	14,52	48,78	25,15	11,55	100
1985	14,39	49,89	23,43	12,28	100
1986	15,89	53,62	21,68	8,81	100
1987	15,99	53,92	22,26	7,83	100
1988	16,28	51,84	24,86	7,02	100
1989	14,79	52,37	23,94	8,90	100
1990	16,20	61,14	17,48	5,17	100
1991	18,70	63,18	11,71	6,42	100
1992	19,31	62,89	9,84	7,96	100
1993	19,48	63,97	10,72	5,83	100
1994	19,81	66,05	8,62	5,51	100
1995	19,21	65,24	8,66	6,88	100
1996	19,19	65,71	7,88	7,22	100
1997	18,64	65,16	7,40	8,80	100
1998	19,04	64,86	7,41	8,69	100
1999	19,72	63,59	6,28	10,41	100
2000	18,68	63,36	5,35	12,61	100
2001	18,02	62,10	4,99	14,88	100
2002	18,89	67,30	4,86	8,94	100
2003	18,42	65,07	8,38	8,14	100
2004	19,28	65,87	9,00	5,85	100
2005*	18,01	62,40	11,26	8,33	100
2006*	17,48	64,26	11,39	6,88	100

1 Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.
 (*) Cifras provisionales
 Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Los seguros sociales como componentes del gasto social

Los seguros sociales se diferencian de los programas sociales debido a que: a) se financian mayoritariamente con aportes y

contribuciones obligatorios de empleados y empleadores (aunque en los últimos años, el aporte del Tesoro Nacional al sistema de seguridad social ha sido de una magnitud importante); y b) en su concepción, compensan situaciones de incertidumbre con respecto a los ingresos, enfermedades y en general, otras contingencias²³.

Al desagregar el gasto social en los dos componentes primarios (sectores sociales y seguros sociales), la participación de éste último es predominante y se mantiene desde la etapa de transformación del estado hasta el 2003 en un promedio del 83,05 % del total del gasto en servicios sociales a nivel nacional. A partir de allí se observa una paulatina disminución progresiva hasta el 2005 en que alcanza el 76,52 % del gasto social (Cuadro 12).

Es importante aclarar que, en el caso Argentino el proceso de reformas se produjo en el marco del plan de convertibilidad (1991/2002) por lo que, el régimen monetario escogido y la dificultad para expandir el nivel de endeudamiento público producía que el gasto público se contrajese en las recesiones marcando una pauta de comportamiento diferente a la que se podía observar en el período previo.

En el régimen de bienestar clásico y hasta el período de reformas, los ajustes fiscales recaían sobre la inversión pública y los salarios reales que quedaban rezagados con relación a la inflación cada vez que la misma se aceleraba ante shocks agregados adversos. Sin embargo, la inversión pública tendió hacia la privatización durante el proceso de reformas y por tanto, tendió a ser procíclica. En consecuencia y dada su magnitud, y debido a que el gobierno no dispuso de un fondo de estabilización macroeconómico, tal

²³ La reforma del sistema de previsión social de los noventa, implicó el desarrollo de un sistema privado de capitalización (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) que reemplazó, en parte, al sistema estatal de jubilaciones y pensiones reduciendo, fuertemente, los ingresos fiscales. En este sentido, el Tesoro Nacional ha reasignado recursos provenientes de aportes personales equivalentes a aproximadamente 1.3 % del PBI desde 1994.

como se observa en el gráfico 1, el gasto público social consolidado no podía ser sino procíclico.

Cuadro N° 12: Evolución de los componentes primarios del gasto social de los niveles nacional y provincial (en % de participación) 1984/06

FINALIDAD/ FUNCION	Participación de gasto en seg. sociales	Participación de gasto en seg. sociales prov.
1984	74,63	27,58
1985	77,11	31,35
1986	78,63	29,10
1987	78,25	28,91
1988	77,62	29,59
1989	80,96	31,09
1990	84,14	32,31
1991	85,08	34,32
1992	89,13	33,07
1993	86,66	32,02
1994	86,23	31,06
1995	86,36	31,55
1996	85,7	28,52
1997	84,71	26,35
1998	84,11	26,35
1999	84,86	26,14
2000	85,62	26,83
2001	85,72	27,14
2002	78,33	28,26
2003	74,97	26,68
2004	76,07	25,55
2005*	77	24,19
2006*	77,26	23,66

1 Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.
 (*) Cifras provisionales
 Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Durante los 90 se apostó por un conjunto de medidas que se esperaba preservasen los aspectos más importantes del gasto público social consolidado del ciclo económico. En este sentido, se acordó que el reparto de impuestos que la Nación le coparticipa a las Provincias se estableciera en función de la recaudación de los últimos 3 años (sistema de promedios móviles) en lugar de

establecerse en relación con la recaudación corriente. El objetivo era introducir un estabilizador automático en el gasto público Provincial y, dependiendo del comportamiento fiscal del Gobierno Nacional, se esperaba ayudar a estabilizar el gasto consolidado.

Sin embargo, lo que no puede pasarse por alto es que, en el marco del Plan de Convertibilidad, la política fiscal operó y posiblemente lo siga haciendo en forma cíclica debido a que el déficit fiscal es contracíclico y el gasto público es claramente procíclico. En otras palabras, desde la década de 1970 hasta la salida de la crisis de 2001, ante cada shock, cae la recaudación fiscal y sube el déficit. Al respecto, diversos estudios han mostrado que tras la década de 1980, se inició una tendencia al incremento del gasto público social en toda la región aunque destacando el carácter procíclico que tenido la evolución de éste. (Mostajo, 2000); (CEPAL, 2002).

En este sentido, no existen instrumentos fiscales ni monetarios para mitigar la propagación de los shocks agregados adversos que, en un contexto globalizado, pueden recaer sobre la economía, a excepción claro esta, de desarrollar una eventual política monetaria contracíclica.

La evolución del gasto focalizado

Si analizamos la evolución del gasto social focalizado, el caso de Argentina durante el gobierno de Menem (1990/1999) es, en muchos sentidos, la contracara del gobierno de Pérez en Venezuela ya que, Argentina fue el país que más radicalmente alteró la estructura económica heredada de la posguerra sin recurrir a mecanismos compensatorios focalizados.

Por un lado, el gobierno no incrementó el componente del gasto social destinado a los sectores más empobrecidos ni desarrolló medidas de protección del mismo durante escenarios de contracción fiscal. Este comportamiento procíclico del gasto social focalizado contradice los requisitos de toda política com-

pensatoria, la cual exigiría, en principio, aumentar la ayuda social a los sectores marginados justamente durante períodos de fuerte ajuste económico.

El cuadro 13 muestra la evolución del gasto público y social (dividido por categorías) en Argentina entre 1983 y 2005 y la participación del gasto social dentro del gasto total a nivel nacional. Podemos observar (segunda columna) que el gasto promedió una participación del PBI del 18,73 % durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), 14,60 % durante la primera presidencia de Menem (90/95); 16,00 % en la segunda presidencia (96/99); 17,50 % durante los dos años del gobierno de Fernando de la Rúa (2000-2001) y a partir de allí descendió para promediar hasta el 2005 el 15,10 %. Al mismo tiempo se observa (sexta columna) que la participación del gasto social dentro del gasto público total a nivel nacional creció del 41,10 % al 58,40 %; 62,90 %; 58,60 y 63,30 % respectivamente, en promedio, para cada uno de los períodos. Este crecimiento de la participación del gasto social dentro del gasto total a nivel nacional nos puede inducir a aceptar la tesis de las compensaciones, no obstante, la evidencia desagregada del cuadro 13, indica que el incremento en el gasto social directamente dirigido a la población excluida fue y es virtualmente inexistente.

Cuadro N^{ro} 13: Evolución del gasto en servicios sociales, seguridad social y focalizado a nivel nacional (en % de PIB.) 1984/05.

AÑO	Total de gastos	Servicios Sociales	Seguridad Social	Total focalizado	% de Participación del gasto social dentro del gasto total.
1984	18,19	7,13	4,26	0,38	39,3
1985	21,96	8,38	5,13	0,52	38,2
1986	20,91	8,38	5,12	0,34	40,1
1987	22,29	8,27	4,8	0,35	37,1
1988	15,21	7,23	4,25	0,28	47,5

AÑO	Total de gastos	Servicios Sociales	Seguridad Social	Total focalizado	% de Participación del gasto social dentro del gasto total.
1989	13,86	6,19	3,24	0,6	44,66
1990	12,4	7,14	4,44	0,24	57,6
1991	13,06	7,21	4,76	0,23	55
1992	14,1	7,34	5,65	0,1	52
1993	15,93	9,39	6,33	0,6	58,9
1994	16,01	10,25	6,96	0,62	64,02
1995	16,3	10,29	6,77	0,67	63,1
1996	15,98	10,47	6,93	0,74	65,5
1997	15,41	9,89	6,48	0,82	64,2
1998	15,54	9,73	6,38	0,8	62,6
1999	17,24	10,23	6,81	0,79	59,3
2000	17,32	10,33	6,86	0,74	59,6
2001	17,83	10,26	6,98	0,63	57,5
2002	14,42	9,51	6,04	1,38	66
2003	15,11	9,46	5,65	1,82	62,6
2004	14,36	9,45	5,53	1,87	65,8
2005	16,33	9,6	5,43	1,74	58,8

1 Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.
(*) Cifras provisionales
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Es importante recordar que en Argentina el gasto en programas incluidos en la categoría “servicios sociales” está mucho más claramente orientado a los sectores marginales que el gasto incluido en la categoría “seguridad social”, el cual típicamente requiere que los receptores tengan (o hayan tenido recientemente) un trabajo en el sector formal de la economía²⁴.

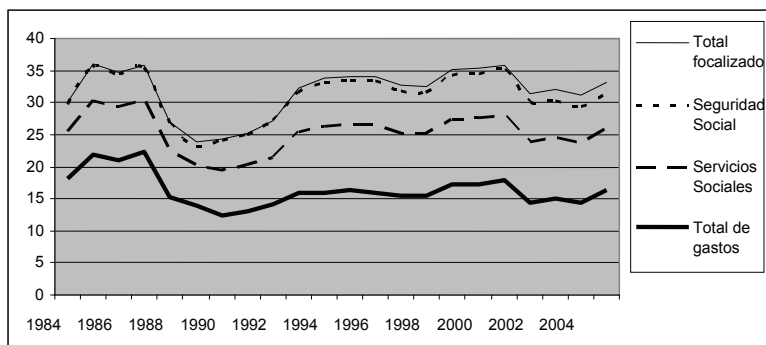
En promedio, el gasto en “servicios sociales” creció del 7,4 % en el período 1984-1989 (presidencia de Raúl Alfonsín) a 8,6 % en el período 1990-1999 (presidencia de Carlos Menem). Este incremento, sin embargo, no fue destinado a programas focalizados que beneficiaran directamente a los pobres ya que

²⁴ Gasparini (1999) ha calculado que aproximadamente 30 % del gasto en “servicios sociales” y sólo 10 % del gasto en “seguridad social” alcanzan al quintil más pobre de los hogares.

el gasto social focalizado muestra un incremento promedio de apenas 0,20 %. En su lugar, alrededor del 85 % del incremento en servicios sociales fue destinado a educación y salud, categorías universales que no benefician a los pobres exclusivamente sino que también generan externalidades positivas para los no-pobres. Por su parte, el gasto en seguridad social creció de 8,8 % a 11,6 %, del cual casi tres cuartos fue asignado al sistema formal de pensiones y jubilaciones.

Otro indicador del bajo nivel asistencialista del gobierno durante el período de reforma del estado queda demostrado por el hecho que el mismo no protegió el gasto social ni el gasto focalizado en períodos de fuerte contracción fiscal (Gráfico 1).

Gráfico N^{ro} 1: Evolución del gasto público total y del gasto social (por categorías) a nivel nacional (1984/05).



El Gráfico 1 muestra los cambios anuales en el gasto público y social por categorías para el período 1984-2005. Como se observa, existe un substancial co-movimiento entre los dos tipos de gasto: el gasto social siempre decrece cuando el gasto público cae y muestra cambios más bajos (e incluso negativos) cuando el gasto público sube. Asimismo, la evidencia indica que el gasto en servicios sociales fue más volátil que el gasto en seguridad social, el cual tendió a estabilizarse durante el segundo mandato de Menem (1995-1999). Aún más importante, las reducciones

en servicios asistenciales significativos para los pobres ocurrieron en años de contracción fiscal tanto como en años de expansión fiscal y sólo entre 1996 y 1997 el gasto en servicios sociales creció al tiempo que el gasto público total decreció.

De este modo, a diferencia de las políticas clásicas de bienestar que contribuyeron al ascenso social y político de la clase obrera, las reformas promovieron una forma limitada y defensiva de inclusión social. Limitada, porque incorporó los principios del libre mercado como fuente única de incentivo para resolver los agudos problemas de desigualdad social de tal modo que el acceso a una variedad de servicios pasó a depender casi exclusivamente de los recursos de los individuos y; defensiva, porque se orientó fundamentalmente a desmovilizar a los perdedores del ajuste estructural.

En el cuadro 14 se observa la evolución que siguió la participación de los diversos componentes dentro del gasto social durante el período 1984/2006. Debido a las características contributivas del régimen de bienestar en Argentina el gasto público social nacional se concentra fuertemente en seguridad social que, por su naturaleza tiene una capacidad limitada para atender situaciones contingentes debido a que su destino, no es por definición, la atención de estas situaciones. Los receptores de una jubilación (previsión social), se encuentran recibiendo un ingreso, cuya realización, aunque quizás no su monto, esperaban con certidumbre pues es el resultado de haber contribuido con anterioridad a un sistema que en retorno a dichas contribuciones compromete la realización de transferencias de ingresos futuros. Aunque el rubro salud le sigue en importancia a seguridad social, al desagregar este rubro (cuadro 15) notamos que la mayor participación la poseen las prestaciones médicas de las obras sociales y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP). Sin embargo, existe una tendencia hacia el crecimiento de la atención pública (segunda columna)

ésta comprende a las actividades destinadas a la atención médica pública, básicamente hospitales y programas preventivos que desde 1998 han comenzado a incrementar su participación. En este rubro, (cuadro 14 y 15), se observa que mientras el gasto social consolidado en salud ha tendido a mantenerse estable (incluso a decaer) la tendencia al incremento del gasto en atención pública de la salud ha sido y es constante, sobretodo luego de iniciado el período de transformaciones y ante la caída del número de cotizantes del sistema de obras sociales.

Cuadro N° 14: Evolución de la participación de los diversos rubros dentro del gasto social consolidado (en porcentajes) 1984/06.

FINALIDAD/ FUNCION	Educación, cultura, ciencia y técnica	Salud	Agua y alcan- tarillado	Viv. y ur- banismo	Promoc. y asist. social	Previsión social	Trabajo	Otros	Gasto publico social
1984	23,73	26,36	1,49	4,57	6,02	31,2	3,12	3,53	100
1985	20,92	23,36	1,18	3,93	6,51	36,89	3,09	4,1	100
1986	21,57	23,41	1,07	4,31	6,03	35,22	4,12	4,26	100
1987	21,8	22,51	0,98	4,46	5,98	36,7	3,29	4,28	100
1988	22,52	24,37	1,06	3,83	6,03	35,74	2,18	4,27	100
1989	19,19	21,62	0,81	3,06	6,55	42,65	2,25	3,87	100
1990	18,93	22,66	0,77	3,81	4,74	42,71	2,12	4,25	100
1991	18,42	22,22	0,72	3,14	4,55	42,76	3,5	4,68	100
1992	19,22	22,53	0,7	2,3	4,64	42,67	3,18	4,75	100
1993	20,15	22,85	1,03	2,32	5,4	38,86	4,16	5,23	100
1994	19,77	23,25	1,01	2,35	5,39	39,16	4,32	4,74	100
1995	20,34	23,41	1,14	2,03	4,81	39,46	4,54	4,29	100
1996	20,56	23	0,76	2,11	5,22	39,81	4,53	4,01	100
1997	21,76	22,92	0,86	2,35	6	37,88	4,35	3,87	100
1998	21,84	22,96	0,77	2,44	6,4	37,02	4,29	4,29	100
1999	22,62	23,59	0,65	2,02	6,23	36,2	4,46	4,23	100
2000	23,3	23,14	0,48	1,78	5,84	36,99	4,47	3,99	100
2001	23,43	23,02	0,44	1,83	5,85	36,7	4,69	4,05	100
2002	22,27	22,63	0,56	1,18	6,22	35,75	7,65	3,73	100
2003	21,05	22,61	0,61	1,59	7,35	34,24	8,85	3,7	100
2004	21,81	22,82	0,71	2,12	7,77	33,24	7,62	3,91	100
2005*	24,02	22,72	0,65	3,14	8,4	30,88	6,62	3,58	100
2006*	24,39	22,06	1,01	3,54	9,17	30,99	5,42	3,42	100

(*) Cifras provisionales
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Si bien el gasto de los seguros de salud ha tendido a decrecer gradualmente pasando del 63,4 % en promedio para el período

84/89; al 61,53 % para 1990/1999; 58.58 % en promedio para 2000/01 representando hasta el 2006, en promedio, el 57,59 % del gasto en seguros del área salud.

Mientras tanto, el gasto en seguros del área trabajo, esto es, el seguro de desempleo y asignaciones familiares, representó, dentro del rubro trabajo, el 100 % durante 1984/89; el 96,16 % en promedio para 1990/99; 87,07 en promedio para 2000/01 y 92.93 % hasta el 2006. (Cuadro 16).

Finalmente, el área de promoción y asistencia social (cuadro 17), esto es, prestaciones sociales de las obras sociales y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados represento en promedio el 29,74 %; 23,28 %; 16,17 %; 12,81 % del total de gasto social consolidado en el componente de asistencia para los mismos períodos.

Cuadro N^o 15: Evolución de la participación de los componentes del rubro salud (en porcentajes) 1984/06.

FINALIDAD/ FUNCION	Atención pública de la salud	Obras sociales	INSSJyP
1984	35,28	49,47	15,25
1985	35,64	48,4	15,96
1986	37,72	46,99	15,29
1987	37,08	48,85	14,08
1988	34,88	50,72	14,4
1989	36,96	50,19	12,86
1990	33,76	51,06	15,18
1991	36,2	46,87	16,93
1992	39,24	42,57	18,2
1993	39,71	42,56	17,73
1994	39,04	40,8	20,16
1995	37,89	41,14	20,97
1996	38,39	42,09	19,52
1997	38,94	42,35	18,71
1998	40,42	42,47	17,12
1999	41,16	41,67	17,17

FINALIDAD/ FUNCION	Atención pública de la salud	Obras sociales	INSSJyP
2000	41,68	41,63	16,69
2001	41,57	42,62	15,81
2002	42,26	42,84	14,9
2003	43,12	43,43	13,45
2004	42,94	44,3	12,75
2005*	42,17	45,38	12,46
2006*	41,57	45,78	12,65

(*) Cifras provisionales
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Cuadro N^{ro} 16: Evolución de la participación de los componentes del rubro Trabajo (en porcentajes) 1984/06.

FINALIDAD/ FUNCION	seguro de desempleo	Asignaciones familiares	Programas de empleo	Trabajo
1984	4,56	95,44	0	100
1985	4,84	95,16	0	100
1986	2,88	97,12	0	100
1987	3,57	96,43	0	100
1988	5,48	94,52	0	100
1989	3,94	96,06	0	100
1990	4,80	95,20	0	100
1991	3,80	96,20	0	100
1992	5,81	94,19	0	100
1993	18,95	76,31	4,74	100
1994	20,15	73,28	6,57	100
1995	22,82	77,18	0	100
1996	27,63	71,27	1,1	100
1997	27,26	68,10	4,64	100
1998	23,89	66,80	9,31	100
1999	22,76	69,00	8,23	100
2000	20,02	68,55	11,44	100
2001	20,70	64,88	14,43	100
2002	60,34	33,70	5,95	100
2003	66,04	27,47	6,49	100
2004	61,70	30,02	8,29	100

FINALIDAD/ FUNCION	seguro de desempleo	Asignaciones familiares	Programas de empleo	Trabajo
2005*	52,38	39,20	8,42	100
2006*	46,58	43,70	9,72	100

(*) Cifras provisionales
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Cuadro N^{ro} 17: Evolución de la participación de los componentes del rubro Promoción y Asistencia Social (en porcentajes) 1984/06.

FINALIDAD /FUNCION	Promoción y asistencia social pública	Obras sociales - Prestaciones sociales	INSSJyP - Prestaciones sociales	Promoción y asistencia social
1984	64,29	30,73	4,98	100
1985	70,51	25,19	4,3	100
1986	69,32	26,2	4,48	100
1987	71,24	24,75	4,01	100
1988	69,27	26,41	4,32	100
1989	76,98	19,82	3,2	100
1990	66,67	27,85	5,49	100
1991	71,65	22,2	6,15	100
1992	75,05	18,28	6,67	100
1993	76,48	14,26	9,26	100
1994	75,51	12,99	11,5	100
1995	72,92	14,17	12,92	100
1996	78,74	12,26	9	100
1997	81,67	10,17	8,17	100
1998	83,44	8,91	7,66	100
1999	84,11	8,51	7,38	100
2000	83,22	9,08	7,71	100
2001	84,44	9,23	6,32	100
2002	86,2	8,35	5,46	100
2003	87,6	7,22	5,18	100
2004	87,5	7,09	5,41	100
2005*	86,44	6,66	6,9	100
2006*	87,24	6	6,76	100

(*) Cifras provisionales
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Cuadro N^o 18: Evolución de la participación de la Promoción y Asistencia Social Pública (en porcentajes del P.B.I.) 1984/06.

FINALIDAD / FUNCION	Promoción y asistencia social pública
1984	0,50
1985	0,69
1986	0,72
1987	0,80
1988	0,70
1989	0,84
1990	0,59
1991	0,64
1992	0,69
1993	0,84
1994	0,86
1995	0,74
1996	0,83
1997	0,97
1998	1,07
1999	1,14
2000	1,04
2001	1,10
2002	1,06
2003	1,23
2004	1,29
2005*	1,44
2006*	1,66
(*) Cifras provisionales	
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.	

Es necesario destacar que su tasa de crecimiento distó mucho de seguir a la tasa de crecimiento del desempleo y de la pobreza por lo que, podemos suponer que se inició el proceso de déficit en la atención dentro del área ya que, si tomamos como indicador, por ejemplo, la tasa de pobreza a inicios de la década de 1990/95 (incluyendo el efecto hiperinflacionario de 1989/90), esta promedió 16,7 % y la indigencia 3,3 %, para el mismo período el componente salud absorbía el 8,03 % del total de gastos

sociales. A inicios del año 2000, la pobreza alcanzaba el 20,8 % y la indigencia 5,6 % mientras que el gasto en salud 10,34 % del gasto social.

Finalmente, los gastos en sectores sociales de la función promoción y asistencia social pública si bien incrementaron su participación dentro del rubro (cuadro 18) en términos de P.B.I. su incremento fue marginal entre 1984 y 2000. Dicho aumento se debió a la implementación de los programas destinados a paliar la pobreza y la vulnerabilidad social. Sin embargo, éstos representaban el 0.5 por ciento del PBI en 1984 y el 0.97 por ciento del PBI en 1997 y al 2006 alcanzaban el 1,66 % del P.B.I. lo que constituye un aumento de bajo impacto si se lo compara con el deterioro en la situación social sobretodo a partir de la crisis desatada en el 2001.

Una conclusión parcial es que dadas las características contributivas del régimen de bienestar, la expansión del gasto social focalizado se encuentra limitada. De allí que en los diferentes momentos donde se ha observado un incremento de la participación de éste dentro del gasto social, se observa una disminución de la participación de los otros componentes. Es decir que cuando se le otorga prioridad fiscal al gasto focalizado es a costa de los demás componentes del gasto social y no por un incremento del mismo (que en última instancia implicaría una tendencia progresiva del gasto) al mismo tiempo, las fluctuaciones del gasto focalizado en relación al PBI, permiten afirmar que tampoco posee una prioridad macroeconómica por lo que durante la década de 1990 los programas focalizados fueron pensados como programas transitorios debido a que se esperaba que los excluidos serían incorporados al sistema una vez que se recuperase el crecimiento económico esto explica, en parte, porque los programas de empleo tendieron a crecer dentro del rubro trabajo, en contra las asignaciones familiares y los seguros.

LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS

Una de las características que han tenido los programas focalizados en Argentina, sobretudo durante el período de reformas, fue su presupuesto bajo y claramente insuficiente para atender las demandas sociales: pobreza, exclusión social, situaciones contingentes originadas en el mercado laboral, etc. Sin embargo, la red social de programas focalizados a fines de la década de 1990 la llegaron a formar 60 programas nacionales y un grupo amplio de programas provinciales.

Hasta inicios del 2001, aproximadamente el 70 % de los programas nacionales destinados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social tuvieron como responsables de su ejecución directa a “provincias, municipios y organizaciones no gubernamentales, por lo cual la efectividad de dichos programas se encontraba directamente relacionada con la capacidad institucional de esos actores sociales” (Clemente y Smulovitz, 2002: 55).

Al momento de evaluar el desempeño de los programas focalizados, una de las principales dificultades sino la principal, ha sido la falta de estadísticas. A principios de 1998 se creó el Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias Actuales y Potenciales de Programas Sociales (SISFAM). Éste consiste en un registro de información socioeconómica y demográfica de las familias elaborado a partir de datos de encuestas a la población en situación de pobreza, sin embargo, la información pública aparece de manera fragmentada y no existe acceso a los tabulados (Golbert, 1996).

Por otra parte, la mayoría de los programas se focalizaban y continúan haciéndolo, en sus objetivos, por el criterio de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Adicionalmente, si bien se puede argumentar que un grupo amplio de programas buscan mejorar la capacidad futura de generar ingresos de los dependientes de familias carenciadas la mayoría de las intervenciones de política

social focalizada se basan en típicos programas de transferencia de bienes (Del Valle, 2007).

Un tema poco desarrollado por la literatura ha sido el impacto que los programas focalizados pueden tener al aplicarse en diferentes regímenes de bienestar, no obstante, si consideramos la prevalencia del gasto universal sobre el gasto focalizado podríamos suponer que la capacidad futura de generar ingresos de los individuos a través de éstos programas se encuentra sumamente limitada. Consideremos el caso de las Becas de retención escolar, surgidas desde 1997 su objetivo es facilitar el acceso a la educación básica y secundaria de niños y jóvenes carenciados. Ciertamente, estas becas se encuentran bien focalizadas pero la magnitud del gasto en educación, y el acceso universal por medio del sistema público y gratuito es condición necesaria para que cualquier otro gasto focalizado tenga algún impacto positivo.

En este sentido, la política social focalizada debería ser evaluada como intervenciones adicionales en ciertos grupos (puede ser sobre toda la población siempre que la acción sea diferencial) de forma tal de garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a un conjunto de bienes o a la posibilidad de invertir en capital humano.

Si consideramos esta última reflexión, se puede afirmar que la construcción de una red social en Argentina se desarrolló en tres momentos diferentes que coinciden con los ciclos de ascenso de la pobreza identificados por López (1999): el primero (1989-1991) es atribuible a las dos crisis hiperinflacionarias; el segundo (1994-1996) producto del aumento del desempleo; y el tercero (1996-98) producto de la precarización laboral y deterioro del salario. Finalmente, cabría agregar un cuarto ciclo (2001-2002) resultado del estancamiento económico y la salida de la convertibilidad, en el Cuadro 8 se observa que el crecimiento de la participación de los

programas de empleo dentro del gasto del rubro trabajo coincide con los períodos indicados.

Los Planes de Empleo

Durante la gestión de Carlos Menem (1990-1999) y debido al crecimiento de la tasa de desocupación el gobierno (además de adoptar medidas destinadas a flexibilizar la legislación laboral y disminuir los costos laborales) implementó, por primera vez en la Argentina, una serie de programas de empleo en la línea de las políticas de ‘workfare’, no obstante, debido a que el problema de la desocupación y el desempleo fueron considerados de carácter coyuntural éstos se planificaron como programas transitorios.

Así, en pocos años, se pusieron en marcha más de 20 programas que se caracterizaron por su baja cobertura, la escasez de recursos, la alta movilidad de los programas y por tener diseños semejantes. Otra característica era que la gestión de éstos se realizaba desde diversos ámbitos, por ejemplo, en 1996 distintas jurisdicciones del gobierno nacional estaban ejecutando programas de empleo y mejoramiento de ingresos de los cuales solo 23 estaban en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS).

Si analizamos los primeros años de la gestión de Carlos Menem (1990/1993) los diagnósticos situaban las causas de la pobreza en la caída del empleo y no en los ingresos, no obstante, los programas de empleo respondieron más al modelo de planes de lucha contra la pobreza que a programas de empleo en sentido estricto.

Por ello, en un primer momento se centraron en el mejoramiento de la infraestructura, vivienda, agua, infraestructura comunitaria, de este sector de población al mismo tiempo que bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social, a partir de 1992 se puso en funcionamiento el Programa Federal de la Solidaridad (PROSOL) con el objetivo de nuclear en una misma operatoria diferentes líneas de trabajo orientadas a superar las “ne-

cesidades básicas insatisfechas”. Estas líneas eran: Infraestructura comunitaria (salas de salud, centros comunitarios, etc.); polos productivos; microemprendimientos, extensión de redes (agua, luz, etc.), mejoramiento de vivienda y capacitación. No obstante, a partir de 1993, identificada la pérdida y deterioro del empleo y los ingresos como base de las situaciones de pobreza se dio inicio a un conjunto de programas de empleo y capacitación laboral.

Ejemplos de éstos son el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), que entre 1993/1994 fue desarrollado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Éste consistió en la asignación de un subsidio destinado a desocupados (preferentemente jefes de hogar) que se desempeñasen en proyectos de infraestructura municipales u organizaciones comunitarias luego, siguiendo la misma lógica se desarrollaron dos programas: el Programa de entrenamiento ocupacional (PRENO), cofinanciado con las provincias y el Programa de asistencia solidaria (PROAS) a cargo del estado nacional.

Al mismo tiempo entre 1993 y 1999 se puso en funcionamiento el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva dependiente del Ministerio de Economía hasta 1996 y posteriormente del Ministerio de Trabajo. Este constaba de tres componentes: cursos de capacitación para mejorar la “empleabilidad” de los jóvenes, capacitación para microempresas y capacitación para la búsqueda de empleo.

En la línea de éstos programas, deseo destacar el Plan Trabajar por tres motivos: primero, por el tiempo que estuvo en marcha (existieron tres versiones del mismo); segundo, porque el número de beneficios acordados fue superior al de los otros programas y; tercero, por que se estableció por medio de una nueva relación entre el gobierno y el movimiento de desocupados ya que fue materia de negociación entre el gobierno y estas organizaciones.

El primer Trabajar data de fines de 1995, el Trabajar II se implementó entre 1997 y 1998 y el Trabajar III entre 1998 y 1999. En sus distintas versiones el objetivo buscado era brindar ocupación transitoria a desocupados en condiciones de pobreza que no estuvieran recibiendo otro beneficio y como objetivo secundario los beneficiarios podían contrarrestar trabajando en obras de infraestructura social y asistencia comunitaria, a cambio el beneficiario recibía una prestación que incluía una ayuda no remunerativa mensual de 200 \$ (en el marco del Plan de Convertibilidad correspondían a 200 dólares), asistencia sanitaria y cobertura de riesgos.

En línea con las políticas de workfare, estos planes se basaban en transferencias de ingresos a trabajadores desocupados a cambio de la participación en un proyecto comunitario administrado por municipios u organizaciones de la sociedad civil.

Al analizar el conjunto de los programas de empleo podemos observar (Cuadro 19) que el número de beneficiarios fue creciendo hasta 1997, a partir de ese momento (que coincide con la Crisis Asiática y la suspensión de créditos de organismos internacionales) el número de beneficiarios tendió a disminuir. Esto, en parte, se debió a que ni la gestión Menem (1990-1999) ni la gestión De la Rúa (1999-2001) se mostraron dispuestas a distribuir planes Trabajar y, al mismo tiempo a la citada característica procíclica que presenta el gasto social focalizado en Argentina.

No obstante, la segunda de estas gestiones no se limitó a reducir el número de beneficios del Programa Trabajar sino que puso en marcha el Programa de Emergencia Laboral (PEL) con dos líneas de acción: a) consorcios productivos locales, b) autoempleo productivo. Su funcionamiento era similar a los fondos de inversión social: las acciones debían ser ejecutadas por municipios y ONGs autorizados y la ayuda económica era de carácter no remunerativo y oscilaba entre los 200 pesos para la línea (a) y los 160 para los de la línea (b).

Para acceder a estos beneficios muchas organizaciones de desocupados comenzaron a armar sus propias ONGs dando lugar a una verdadera explosión de lo que podríamos denominar la vida asociativa. Asimismo, junto a este programa, el gobierno promovió la conformación de “consejos de emergencia”, más tarde convertidos en ‘comités de crisis’ para la distribución de los planes de empleo y de los que participaban intendentes, cámaras empresariales, representantes del clero y organizaciones de desocupados de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y de la Corriente Clasista y Combativa (CCC)²⁵.

Cuadro N^{ro} 19: Crecimiento interanual de beneficiarios de Planes laborales 1994/2005. (1994=100)

AÑO	Crecimiento de BENEFICIARIOS	Tasa de crecimiento interanual
1994	100	0
1995	157.5	57.50
1996	205	47.50
1997	325	120
1998	295	-30
1999	265	-30
2000	215	-50
2001	230	15
2002	3507.5	3277.5
2003	140.98	-3136.52
2004	91.80	-49.18
2005	81.04	-10.76

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social

Los programas alimentarios y nutricionales.

A diferencia de los programas de transferencias monetarias, la entrega directa de alimentos (comidas calientes, leche en polvo o fluida, alimentos secos o frescos entregados a las familias, etc.)

²⁵ Si bien con esta medida el gobierno de la Alianza pretendía un mayor control en la distribución de los beneficios otorgados por los programas de empleo, lo cierto es que el efecto no deseado fue el fortalecimiento del conjunto de los grupos de desocupados así como el fortalecimiento de los municipios opositores.

o de bonos para su adquisición a los grupos vulnerables fue un componente casi permanente de las políticas sociales desde fines de la década de 1970.

Como antecedentes de programas con cobertura nacional y de carácter universal, se establecieron el Programa Materno-Infantil, que entrega leche en polvo a mujeres embarazadas, con niños en período de lactancia y menores de dos años en los centros de salud públicos, y el Programa de Comedores Escolares, que ofrece desayunos, almuerzos y meriendas a niños en edad preescolar y escolar (menores de 14 años) dentro de las escuelas públicas, y que se desarrolla desde la década del 70. Estos dos programas partieron de una concepción universalista de la cobertura que se fue modificando en los últimos 20 años para privilegiar a las escuelas o centros de salud de las áreas consideradas “con desventajas sociales”.

En este sentido, durante la década de 1990 no existió un proyecto sistemático de construcción una red de protección social y, por ello, una característica común de los programas focalizados que se ejecutaron en distintos momentos de los años noventa es que todos fueron concebidos como “programas de emergencia” formulados para contener o solucionar efectos de las crisis sociales en grupos específicos de la población, considerados como especialmente afectados por dichas coyunturas.

Por este motivo han surgido en fases recesivas del ciclo económico y se han mantenido a lo largo del tiempo con diversas transformaciones en sus procedimientos y alcances pero con persistencia en sus objetivos.

Los programas alimentario-nutricionales que hoy existen comenzaron a funcionar entre los años sesenta y setenta (aunque con alcances y objetivos más reducidos), se expandieron en la década del 80 y continuaron tras sucesivas reformulaciones en los 90 hasta hoy.

Durante la primera etapa de reformas (1984/1989) el Programa Alimentario Nacional (PAN) se desarrolló para atender la emergencia social originada en el deterioro de los ingresos y condiciones de vida de numerosos sectores sociales. Este programa consistía en la entrega de una caja de alimentos diseñada para cubrir un tercio de las necesidades calóricas de una familia tipo cuya selección se realizaba en base a los datos del Censo Nacional de Población de 1980. La crisis del 1984 marco el inicio y la crisis hiperinflacionaria y política de 1989 marcó el fin del Programa. En su lugar, surgieron espontáneamente comedores comunitarios y vecinales en las áreas periurbanas más carenciadas (denominadas “villas miserias”, asentamientos, zonas de “casas y terrenos tomados”). Se trató de acciones precarias y espontáneas, autogeneradas por los vecinos y, en algunos casos, con la participación de ONGs que bajo el nombre de “ollas populares” o “comedores comunitarios” estaban destinadas a contener los apremios alimentarios más urgentes pero tenían una cobertura y una capacidad de ofrecer alimentos muy limitadas (una o dos comidas) a los niños o a los ancianos de las áreas vecinas. Sin embargo, aunque originalmente fueron el resultado de iniciativas comunitarias pasados los momentos iniciales recibieron el apoyo financiero y organizativo de los Estados provinciales y/o municipales.

Fue en ese contexto que, en 1990, el gobierno nacional creó el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO), que sustituyó al PAN, y el Programa Social Nutricional (PROSONU), que integró los recursos del Programa de Comedores Escolares e Infantiles. Posteriormente, en 1992, los fondos para estos programas fueron transferidos a las provincias en concepto de “fondos coparticipados” y de impuestos recaudados por el Estado nacional por lo que estas redes de comedores comenzaron a recibir fondos del Estado nacional que llegaban transferidos como partidas coparticipadas de los impuestos federales a las

jurisdicciones provinciales que, de forma directa o a través de los municipios, debían aplicarlas al funcionamiento de los comedores comunitarios, infantiles o escolares.

Sin embargo, luego del primer período de reformas estructurales (1991-1994) y aunque se produjo una expansión económica inicial, los bolsones de pobreza no cedieron en su tamaño y profundidad por lo que en 1994, se crea el Ministerio de Desarrollo Social y se estableció como prioritario un Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI). Su alcance era nacional; su objetivo, mejorar las condiciones de vida de los niños pertenecientes a hogares socioeconómicamente desfavorecidos.

Un año más tarde, el Estado nacional comenzó a ensayar un reordenamiento de las políticas sociales para enfrentar la pobreza con un plan cuyo primer eje era el monitoreo y la evaluación de los comedores, la capacitación de su personal, el mejoramiento de las dietas brindadas, y la suma de más cajas con alimentos para los hogares de los beneficiarios (niños en edad preescolar que concurrían a los comedores y ancianos inactivos no cubiertos por el sistema de seguridad social) por lo que se establecieron en el PRANI tres líneas de acción: 1) Alimentación y Nutrición, 2) Desarrollo Infantil y 3) Movilización y Participación Social y se pautaron metas de cobertura de nutrientes, diferenciadas para cada grupo etéreo, permitiendo que cada institución solicitante presentara una planificación propia (autogestión).

Sin embargo, los comedores infantiles, que originalmente fueron concebidos para la atención de los niños en edad preescolar, extendieron continuamente su cobertura a otros beneficiarios no declarados, residentes en esas áreas (niños en edad escolar, adultos desocupados o subempleados, amas de casa que acompañaban a sus hijos pequeños, ancianos sin recursos, etc.).

De este modo, la cobertura inicial (1995) de 102.490 niños de 2 a 5 años aumentó, en forma continua, hasta llegar a 322.565

niños en 1998. Debido a que no se incrementaron partidas presupuestarias, el público creciente obligaba en la mayoría de los casos, a una dilución de la dieta para satisfacer la demanda y esta situación se acentuó con la agudización de las condiciones sociales en la segunda mitad de los años noventa y la crisis que se aceleró desde 2001.

Pese al destino específico de las transferencias del gobierno nacional, en sucesivas ocasiones esos fondos eran desviados para atender otras obligaciones que presionaban a los gobiernos provinciales (por ejemplo, el numeroso empleo público o los contratistas privados, con mayor capacidad de presión sobre el poder político). Si bien esas transferencias preveían la capacidad de monitoreo por parte del Estado nacional (en cuanto al empleo y efectividad de los mismos), en la práctica se vio frustrada por la resistencia de los gobiernos provinciales a proveer de una información regular y sistematizada sobre su inversión real, número y distribución de los beneficiarios. En repetidas ocasiones, las provincias se excusaron de brindar detalles de los planes, apelando al argumento de la “intromisión indebida del poder central en los desarrollos sociales locales” (Halperin y Vinocur, 2004: 49).

Por otra parte, estas prestaciones alimentarias se comenzaron a tejer, alrededor de un entramado de relaciones político-sociales “clientelares” en las que un líder provincial tomaba en sus manos la conducción del programa a nivel local y, través de otros intermediarios (administradores del comedor o distribuidores finales de las cajas, que eran, al mismo tiempo, líderes comunitarios), dirigía la prestación de modo que el destinatario del beneficio quedaba, implícitamente, constreñido en una relación de contraprestación de apoyos políticos para continuar el vínculo.

En una línea diferente del programa alimentario infantil, durante 1990 también se creó el Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA) que continua

funcionando bajo la órbita del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ministerio de Desarrollo Social. Se trata de un programa de seguridad alimentaria dirigido a población que vive en condiciones de pobreza, con problemas de acceso a una alimentación saludable, es decir, a una dieta equilibrada nutricional y socialmente apropiada. Se estructuró a través de agentes agrícolas del INTA, que son las fuentes del programa en cada zona y de técnicos que se encargan de capacitar a un gran número de voluntarios, quienes a su vez, capacitan a las familias beneficiarias.

El programa impulsa, como principal vía de acción, la auto-producción a pequeña escala de algunos alimentos frescos (fundamentalmente hortalizas, huevos, gallinas, conejos, etc.). La población atendida se incrementó anualmente, pasando de 192.400 beneficiarios en 1996 hasta 323.600 en 2002, sin embargo, con el fin de resolver las deficiencias del PRANI durante el 2000, los programas de prestaciones alimentarias pasaron a depender de la Secretaría de Política Social. Se integraron el PRANI, el ASOMA²⁶, y el PROHUERTA (compartiendo la organización con el INTA) y se conformó con ellos el UNIDOS con el objetivo de impulsar un aporte a las necesidades alimentarias de los hogares. Los beneficiarios de UNIDOS debían ser jefes o jefas de de hogar con educación primaria incompleta, una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años, o algún adulto mayor de 60 años. El programa incluía un apoyo económico a los grupos a través de transferencias (bolsones o cajas de alimentos secos por un valor aproximado de 15 pesos), compras comunitarias de alimentos y servicios inherentes, y autoproducción de alimentos²⁷.

En enero de 2002, frente a la crisis económica y social el gobierno nacional resolvió enfrentar la emergencia social eliminando

²⁶ Programa de Apoyo Solidario a Mayores.

²⁷ El Programa UNIDOS alcanzó en el año 2000 a 603.339 beneficiarios y hacia el 2001 disminuyó a 517.000 hogares.

gran parte de los programas sociales preexistentes y reorientando los recursos hacia tres líneas programáticas: 1) emergencia alimentaria; 2) emergencia sanitaria y 3) emergencia ocupacional.

Surgió, entonces, el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). Su objetivo era la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia, mediante la compra de alimentos. El programa, se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; sus metas eran: 1) Mejorar el acceso a los alimentos y el estado nutricional de los grupos poblacionales; 2) Promover estrategias integrales para atender las causas y efectos de los problemas alimentario-nutricionales; 3) Mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos destinados a la política alimentario-nutricional a través de acciones de monitoreo y evaluación de la gestión; 4) Promover la complementariedad de los programas alimentarios provinciales, mediante la asistencia técnica y capacitación para así mejorar la calidad y continuidad de las prestaciones alimentarias de acuerdo a las necesidades jurisdiccionales; 5) Favorecer las economías locales y regionales a través de la descentralización de fondos; 6) Impulsar la creación de Consejos Consultivos Provinciales y Locales; 7) Impulsar y difundir un registro único de beneficiarios y prestaciones alimentarias.

Durante el año 2002 la cantidad de beneficiarios del PEA ascendió a 1.524.233 personas asistidas solo con recursos nacionales, sin incluir a aquellos que recibían prestaciones en comedores por desayuno, copas de leche o beneficiarias de lo producido por las huertas. De este modo, como resultado de un agravamiento de la situación nutricional y de salud infantil, y luego de una intensa campaña de movilización de algunas ONG, medios de comunicación y periodistas, en febrero de 2003, se creó el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Educación Nutricional que esta destinado a cubrir los requerimientos nutricionales de niños

hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los setenta años en situación de pobreza.

De lo analizado hasta aquí se puede observar que durante el proceso de reformas estructurales (1990-2001) no existió una dirección programática de las políticas focalizadas en el área y no fue sino hasta después del 2001 que se desarrolló un programa de amplia cobertura y que atendiese los crecientes déficits alimentarios y de nutrición de los sectores de bajos ingresos.

El Plan Jefes/as de Hogar Desocupados y el Programa Familias

No es posible comprender el lanzamiento del plan Jefes/as de Hogar Desocupados sin una consideración del contexto socio-político en el que se encontraba el país. Al respecto, en diciembre del 2001, mientras los saqueos a los supermercados se tornaban una práctica casi diaria, crecía la movilización callejera que unía los reclamos de los desocupados con la exigencia de las clases medias por la devolución de los depósitos bancarios que habían sido inmovilizados por un decreto del gobierno que, entre la incapacidad para generar apoyo político y la fuerte presión popular llevaba a Fernando de la Rúa a dimitir en su cargo de Presidente de la Nación.

Sin vicepresidente, debido a que otro escándalo había provocado su prematura renuncia, el poder ejecutivo nacional se encontraba acéfalo por lo que, en forma temporaria ocupó el cargo el vice presidente provisional del Senado, Ramón Puerta, quien inmediatamente convocó a una Asamblea Legislativa que designó al gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa, como presidente provisional de la nación hasta el mes de abril del 2002.

En la búsqueda de apoyo social que diese legitimidad a su mandato provisorio, Rodríguez Saa anunció la suspensión del pago de la deuda externa, la ratificación de la convertibilidad y

la implementación de una tercera moneda. Simultáneamente se comprometió a crear un millón de puestos de trabajo. Asimismo, en un intento por ganar legitimidad política, Rodríguez Saa, convocó a una reunión de gobernadores que ante la falta de concurrentes fracasó y le obligó a renunciar al cargo. Cuarenta y ocho horas más tarde, la Asamblea Legislativa se volvió a reunir eligiendo como presidente provisional de la Nación a Eduardo Duhalde y pese a la oposición de algunos gobernadores, se estableció que el mandato se extendería hasta fines del 2003.

La estrategia de Duhalde se basó en ganar primero apoyo político. Para ello se reunió con dirigentes de otros partidos y luego con los dirigentes del Justicialismo²⁸. El 1 de enero del 2002 al hacerse cargo de sus funciones sentaría las bases para incrementar el apoyo social a su gestión al asegurar el plan de un millón de empleos prometidos por Adolfo Rodríguez Saa sería reconvertido en “un seguro de empleo que será destinado a jefes y jefas de hogar desocupados”.

Luego de decretar la emergencia social, económica, administrativa, financiera, cambiaria y ocupacional, el gobierno puso en marcha un programa destinado a los Jefes/as de Hogar Desocupados que sería coordinado desde el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente²⁹.

En la búsqueda de apoyos y consensos se convocó a un diálogo multisectorial que tenía varios objetivos: lograr soporte político, disminuir la puja distributiva, generar acuerdos en una sociedad fragmentada y descreída de la clase política, y acordar políticas que permitan ir superando la crisis institucional.

²⁸ Duhalde no contaba con el total apoyo de su partido. La renuencia de algunos sectores del PJ a dar apoyo a la nueva administración se hizo evidente cuando intentó armar su equipo de gobierno. Los primeros convocados fueron gobernadores provinciales que respondían al Partido Justicialista: De la Sota (Córdoba), Kirchner (Santa Cruz), Marín (La Pampa) quienes, argumentando que se debía llamar a elecciones en marzo del 2002, no aceptaron formar parte del gabinete

²⁹ La Ley 25.561 y el Decreto 50/02 declaraban la emergencia Pública y la reforma del Régimen Cambiario, luego, el Decreto 165/02 establecía la puesta en marcha de un programa destinado a jefes y jefas de hogar desocupados.

La propuesta de la administración duhaldista era alcanzar en una primera etapa no superior a los 60 días un “acuerdo marco” y luego, avanzar en la definición de medidas concretas referidas a cuestiones como el desempleo, la pobreza y el perfil productivo.

En la multisectorial participaron la casi totalidad de las organizaciones sociales, políticas y sindicales (partidos políticos, cámaras empresariales, centrales obreras y representantes de la cultura, organizaciones piqueteras, etc.) cada uno con distinto grado de representatividad. La percepción compartida por los distintos participantes en el ‘diálogo’ de una amenaza al orden social permitió que rápidamente se avance en acuerdos vinculados con la protección social de los sectores más vulnerables por lo que se acordó que el programa Jefes/as de Hogar Desocupados tuviera un alcance ‘universal’ y asegurase un ingreso mínimo a todas las familias argentinas.

Para dar cumplimiento a este acuerdo, el gobierno modificó la normativa 165/02³⁰ que había dado lugar al primer Plan de Jefes/as e instituyó el Decreto 565 que establecía el Derecho Familiar de Inclusión Social³¹ por el cual todos los jefes/as desocupados tienen el derecho de acceder a un ingreso mínimo a través del Plan Jefes/as de Hogares Desocupados que se extendería en tanto durase la emergencia ocupacional.

El financiamiento del programa fue uno de los puntos más difíciles de acordar ya que tanto la iglesia como los sectores agro-exportadores se oponían a que el financiamiento proviniese de la decisión del gobierno de retener un porcentaje a las exportaciones

³⁰ El decreto 165 del 22/1/ 2002, había establecido una prestación de entre 100 y 200 pesos para los jefes y jefas de hogar desocupados por un lapso de tres meses. La cantidad de beneficios a otorgar se hallaba determinada por los fondos disponibles y los créditos que se asignaran en el Presupuesto Nacional (art. 5º). Esta limitación fue fuertemente cuestionada por la Mesa de Diálogo Argentino y en los considerandos del decreto 565/02 se citaron sus recomendaciones, en el sentido de que resultaba urgente “universalizar” este plan, con el objetivo de asegurar un mínimo ingreso mensual a “todas las familias argentinas”.

³¹ Para una ampliación sobre la discusión y análisis del citado derecho familiar ver (CELS, 2003: 10-15)

del campo, la industria alimenticia y un aporte extraordinario del sector petrolero.

No obstante, para asegurar la eficiencia y transparencia en la distribución de los subsidios se estableció la creación de un organismo de control: “Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control” (CONAEyC) del Plan de Jefas/jefes de Hogar Desocupados” conformado por distintos miembros de la multisectorial.

La mesa de diálogo social, funcionó como un espacio donde, bajo el control del gobierno tuvo lugar una suerte de ‘Pacto Social’ que sirvió para cumplir con, al menos, tres objetivos: integración, control y consenso.

De acuerdo con la normativa (resolución 312/02 del MTEySS) las personas reciben un beneficio de ciento cincuenta pesos mensuales (\$150) siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos: a- condición de jefes/as de hogar en situación de desempleo, mediante simple declaración jurada; b- cumplimentar al menos alguna de las siguientes condiciones (exceptuando a los mayores de 60 años), tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del jefe o la beneficiaria; c- acreditar, para el caso de los hijos menores, su condición de escolaridad y el cumplimiento de los controles sanitarios y de vacunación correspondientes.

El PJHD tuvo un crecimiento acelerado (cuadro 19) y en menos de un mes estaba brindando más del doble de las prestaciones de las que llegó a distribuir el Plan Trabajar.

El Plan Jefes/as de Hogar Desocupados extendió prestaciones asistenciales a un número significativo de personas aunque esta situación se derivó de la crisis sociopolítica y, por ende no surgió como una herramienta de política social sino como un instrumento para apaciguar un conflicto de características inéditas que

ponía en juego la continuidad del sistema político institucional. Por ello mismo, se transformó en un aspecto central de la política social tanto de la gestión de Eduardo Duhalde (2001-2003) como de Néstor Kirchner (2003-2007)³².

En la actualidad el programa se encuentra en un proceso de reconversión hacia el Programa Familias por la Inclusión Social que, paradójicamente, fue lanzado casi al mismo tiempo que el Plan Jefes de Hogar; sin embargo, a diferencia de los planes anteriores, el beneficio es otorgado a la familia pero es la madre la depositaria y titular del mismo. El subsidio se calcula en proporción al tamaño de la familia: 155 pesos mensuales para el primer hijo; 185 pesos para dos y 30 pesos por hijo hasta un máximo de 6 hijos y hasta un máximo de 305 pesos por familia³³.

Para percibir el pago, los beneficiarios, se notifican en los Centros de Recepción, donde firman la Carta Compromiso (adhesión voluntaria al Programa) y retiran su Certificado de Pago que se hace efectivo en forma directa a través del cobro bancario por medio de tarjeta. Las provincias y municipios deben designar un equipo técnico afectado exclusivamente a la gestión y coordinación de las acciones del Programa constituyéndose en las contrapartes respectivas. Es importante destacar que es el primer programa que se configura como de 'inclusión social' no solo por su nombre sino porque se incluyen a aquellas familias que se encuentran en condición de 'riesgo social' y no es incompatible con otros ingresos que pueda tener el hogar (siempre y cuando los mismos no superen el salario mínimo, vital y móvil). Es decir que el Programa se focaliza en familias cuyos ingresos sean inferiores al valor de la línea de pobreza ya que no existe una actualización constante en el salario mínimo y vital.

³² Por medio del Decreto 1353/03 el PHJD se extendió hasta fines del 2004 y, actualmente se esta llevando a cabo el traspaso de beneficiarios de este al Programa familias.

³³ Las familias que superan los 6 hijos se encuentran en condiciones de acceder a una pensión no contributiva.

Aunque el Familias se define como de gestión descentralizada, su análisis puede llevarse a cabo desde dos ángulos: la transferencia de recursos y la ejecución de los mismos. Mientras que la transferencia se realiza en forma centralizada y directa a los beneficiarios, la ejecución de los fondos se realiza a través de un número importante de instituciones gubernamentales de distinto nivel y de organismos de la sociedad civil.

El objetivo explícito del programa es promover el desarrollo, la salud, permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de la familia en situación de riesgo social por lo que se presenta, en principio, como superador de las clásicas definiciones que se centraban en el criterio de NBI o pobreza. La familia beneficiaria a cambio del ingreso monetario debe comprometerse a la escolaridad y salud de los menores por medio de presentar, dos veces al año, los certificados del cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación, los controles de embarazo, las constancias de matriculación inicial y constancias de alumno regular de los menores de 5 a 19 años. Este ingreso monetario se transfiere en calidad de subsidio no reembolsable y se complementa con prestaciones no monetarias hacia las familias (aunque actualmente sólo se ha implementado en algunas localidades) consistentes en el desarrollo de Talleres de promoción familiar y comunitaria y apoyo escolar. Al mismo tiempo, posee un incentivo para la terminalidad educativa de los adultos del grupo familiar o para la continuidad de estudios de los mayores de 19 años que consiste en una asignación mensual de 50 pesos.

De este modo, tanto en su propuesta metodológica de distribución impersonal de las prestaciones como por la cobertura que posee, el Plan jefes de hogar ha sido un avance en la institucionalización de las políticas focalizadas ya que se ha definido como un programa que prioriza la desocupación que es asumida como un factor de riesgo. En este sentido, diversos estudios han

mostrado que en la práctica, el 60% de los beneficiarios son Jefas de Hogar que tienen una tasa de actividad del 45% del total de la población económicamente activa (Halperin, 2004) (Del Valle, 2005) por lo que funciona como un subsidio a la situación de pobreza o indigencia antes que un reemplazo de ingresos frente al problema de la desocupación.

Finalmente, el proceso actual de traspaso de los beneficiarios del Plan Jefes al Plan Familias por la inclusión social implica un nuevo cambio tanto en la concepción de la pobreza como en los mecanismos que se utilizan para reducirla debido a que el Plan Familias funciona como un programa de transferencias monetarias condicionadas y su formulación se vincula a nueva generación de políticas que se orientan al manejo, la administración y gestión de riesgos sociales bajo la hipótesis que los individuos, las familias y las comunidades se encuentran expuestas a riesgos múltiples por lo que los grupos más pobres están en una situación de mayor exposición al riesgo que los segmentos no pobres ya que poseen menos acceso o son excluidos de los dispositivos institucionales más eficaces de gestión de riesgos y evidencian una menor acumulación de capital humano y social (Rawlings, 2002).

En este sentido, su función es la protección de los individuos y hogares que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad crónica o estructural previniendo los efectos negativos de las pérdidas y las privaciones en los medios de subsistencia, ya sea mediante estrategias de mitigación o enfrentamiento (que implican el desarrollo de acciones para la reducción o atenuación del impacto de una crisis con anterioridad o posterioridad a su ocurrencia).

El límite estructural de las redes de protección social

La experiencia Argentina en materia de construcción de una red de protección social durante el proceso de reformas estuvo marcada por la confluencia de tres factores: la transitoriedad

de los programas, la focalización y la primacía del componente asistencial; es por ello que no existió un programa que funcionase como una red de protección social ya que se esperaba que el crecimiento económico resolviese el problema de la pobreza que apareció como un fenómeno relativamente nuevo dentro de la agenda social. En efecto, si consideramos que a inicios de la década de 1980 la pobreza alcanzaba al 5,8 % de la población y que diez años después se expandió al 23,7 % (CEPAL, 2006) podemos afirmar que el enfoque focalizado de los primeros programas tenía como meta resolver el problema de la reinserción laboral en sectores que aún se encontraban en condiciones de desempleo de primera generación.

Sin embargo, con la ruptura del horizonte de la movilidad social y el fin de una política de bienestar apoyada en los ingresos y el empleo, la pobreza comenzó a transformarse en un problema estructural. Aunque el desarrollo de políticas focalizadas buscó llegar a los sectores más pobres y vulnerables a los que las políticas universales no alcanzaban, éstas tuvieron que adecuarse a la creciente fragmentación que se estaba produciendo.

Como se ha analizado, en los programas asistenciales y de lucha contra la pobreza gradualmente fue cambiando la forma de la asignación de recursos del gobierno nacional que, de proveedor de insumos con compras centralizadas fue transfiriendo fondos para compras locales.

La caída en el crecimiento económico entre 1998 y 2002, sumada al aumento del desempleo desde 1992 y la precarización del empleo a lo largo de todo el período, dieron por resultado un proceso de creciente fragmentación social que no encontró respuesta por parte del estado sino hasta la crisis de 2001.

A partir de allí, se eliminaron gran parte de los programas nacionales que funcionaban descoordinadamente y se concentró el financiamiento en las áreas de alimentación, nutrición, salud

(provisión de medicamentos, vacunas, otros insumos y leche fortificada) y, en programas de ingresos condicionados; en un primer momento orientados hacia la inserción laboral (Plan Jefes de Hogar) y, actualmente hacia la gestión de riesgos y disminución del ciclo de reproducción de la pobreza (Plan Familias).

La construcción de una red universal de protección social, en Argentina, se encuentra actualmente frente al desafío de consolidar y ampliar su campo de acción y esto se relaciona con el sistema establecido de protección social, que al haber sido diseñado en función del sector formal del empleo, excluye de sus beneficios a la mayor parte de la población. En este sentido, se torna difícil imaginar una política social sustentable sin mejorar las tasas de empleo y los niveles de ingresos de las familias pobres esto implica introducir modificaciones en la actual estructura distributiva del ingreso.

Las alternativas descansan en un nuevo sistema fiscal más progresivo y eficiente, que provea de recursos al financiamiento de un sistema de política social que garantice los requerimientos alimentarios fundamentales para todas las familias. La focalización en este caso solo debería identificar a aquellos sectores ubicados en los primeros dos quintiles de la distribución debido a que por las características universales del gasto social y del sistema de seguridad social el efecto distributivo de las políticas focalizadas ha sido insignificante y no se ha orientado mayoritariamente hacia éstos sectores.

Mostajo (2000: 23) ha mostrado que a pesar del avance del gasto social focalizado, en el caso Argentino, esto no se tradujo en una distribución progresiva del ingreso por lo que "...la concentración de ingresos aumentó (a pesar del incremento del gasto social) y el estrato superior ganó participación en el ingreso total en desmedro de los estratos bajos..".

Esto se debe, entre otros factores, al peso de la seguridad social por sobre los demás componentes del gasto y se traduce en una dificultad para el desarrollo de políticas compensatorias sobretudo en períodos de crisis por lo que, el gasto focalizado tiende a disminuir su participación en estos escenarios. En principio, la consolidación de una red de protección social tiene que generar certidumbres, en el sentido de garantizar que habrá de sostenerse e incrementar su participación en el gasto durante períodos de contracción fiscal (dimensión pro cíclica) de tal modo que pueda funcionar con cierta independencia del crecimiento económico.

Es por ello, que afirmé que se trata de una red restringida de protección ya que, una vez cerrado el ingreso al Plan Jefes de Hogar el cupo se ha mantenido constante y sólo se permiten nuevas incorporaciones al producirse la baja de algunos beneficiarios. Asimismo, diversos trabajos (Cabrelli, 2006); (Bucci, 2005); (Del Valle, 2004) han indicado que si bien la focalización de éstos programas era correcta no llegaban a los sectores en situación de pobreza estructural (indigentes) sino que alcanzaban a grupos vulnerables pero que se ubicaban en zonas cercanas a la línea de pobreza.

En esta línea de trabajos se ha indicado el alto impacto que éstos beneficios poseen sobre los hogares más pobres debido a que el 59 % del consumo del quintil más bajo se vincula a la acción del gobierno. No obstante, una parte significativa de este impacto la posee el consumo de salud y educación que son los dos rubros de carácter universal y que siguen en importancia al gasto en seguridad social.

En síntesis, al poseer un régimen de bienestar diseñado en función del sector formal del empleo, la red de protección social no alcanza para incluir a todos los grupos en situación de riesgo y, considerando que el monto de la transferencia es claramente insuficiente y se encuentra limitado a la obtención de un trabajo

formal, en el caso argentino, existe una tendencia a que en su funcionamiento genere incentivos para mantenerse en la informalidad debido a que si trabajan formalmente, pierden todo el subsidio³⁴.

Se puede afirmar que, en sentido estricto, a partir de 2002 existe una red restringida de protección social cuyos efectos sobre la distribución del ingreso son limitados debido a las características que posee el propio régimen de bienestar.

Éstas características son universalidad y estratificación de la salud y la educación y segmentación de la seguridad social; es decir, existe un régimen de bienestar que se autofinancia con los aportes de los mismos trabajadores y que es administrado por medio de los sindicatos y el sistema de Seguridad social y, desde 1990 hasta la fecha se ha ido constituyendo un sistema que paso a definir un área específica, dentro de las políticas públicas y cuya características principal es la 'focalización'.

Es esperable que el desempleo, las dificultades de acceso a la salud y educación y el alto nivel de carencias corrientes que enfrenta la población de más bajos ingresos continúe atentando contra la formación de capital humano y la acumulación de otros activos que permitan a estas familias, a través de sus descendientes (intertemporalmente) salir de la pobreza y la indigencia aún en un contexto de crecimiento favorable (8 % en promedio anual desde 2002 a la fecha), por lo que estos problemas continuarán siendo el núcleo de las demandas sociales y por tanto, estarán en el centro del diseño de las políticas.

Sin embargo, la ausencia de fondos incrementales para ampliar la red de asistencia, sujeta a ésta red al desenvolvimiento del ciclo económico; de allí que podemos afirmar que el bienestar general dependió y hasta la actualidad depende del ciclo económico antes

³⁴ En este punto los análisis basados en el modelo econométrico de Becker, han avanzado significativamente en la demostración que es preferible cobrar los 150 \$ y realizar actividades informales a, tener que mantenerse con salarios formales bajos y sacrificar tiempo de ocio, traslado, y gastos monetarios de transporte. Ver (Zadicoff y Paz, 2004: 4-5)

que, de algún modelo de justicia social que funcione en la base de la gestión política con la premisa de asegurar un piso de derechos igual para todas y todos los ciudadanos.

La articulación entre política económica y política social

Hasta la década de 1990 Argentina fue definida como un país pionero dentro del continente en tanto que, junto a Uruguay, se había caracterizado por alcanzar altos grados de cobertura y universalización (aunque de manera estratificada) del bienestar en la población (Mesa Lago, 1989) (Filgueira, 2002).

De base contributiva y con un amplio desarrollo de la seguridad social, el sistema de bienestar argentino tenía como ejes fundamentales de la política social al empleo y los ingresos por lo que se apoyaba “en transferencias y subsidios al consumo privado, e incentivos a la productividad del trabajador” (Del Valle, 2006: 180). Funcionando como un ‘régimen de bienestar compensatorio’ las instituciones públicas tenían un papel accesorio respecto del mercado que era el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales.

Durante el período sustitutivo de importaciones (1940-1980) la relación política social-política económica se asentó sobre el rol que había adquirido el estado y que se sustentaba en la apropiación de una parte considerable de los recursos financieros provenientes de las exportaciones que, en virtud de su productividad, se habían transformado en el sector de la economía con capacidad de generar un excedente de ingresos. Dentro de este modelo, como han indicado Griffith-Jones y Sunkel, (1987: 42): “...el estado tenía tres funciones clave: a- **intermediario financiero** con el objeto de transferir recursos financieros hacia la industria privada por medio de instituciones de desarrollo especialmente creadas para tal fin; b- **distribuidor de ingresos** por medio de asignar recursos para la expansión de la seguridad social y la extensión de

las servicios de educación, salud y vivienda; c- **inversor directo** por medio de adaptar y ampliar la infraestructura económica de transportes, comunicaciones y energía junto con algunas empresas industriales...”.

Sin embargo, desde mediados de la década de 1970 y tras la crisis de la deuda en 1982 se inició un proceso de ajuste estructural que implicó un cambio en el modelo económico y en el rol del estado. El nuevo modelo se apoyaba en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera. En este sentido, en 1978 y 1985 se promovieron medidas de estabilización económica y se inició un proceso de reformas³⁵ que se desarrollaron hasta mediados de la década de 1990.

En lo referido a la política social los análisis de los cambios operados se han centrado en las reformas de los sistemas de previsión y bienestar social y en la legislación laboral pero la magnitud del proceso de los 90 ha dificultado el análisis de las políticas sociales y, en muchos casos, prevalece el criterio de atribuir los profundos cambios económicos que se observan en América Latina en general, y en Argentina en particular, a una inevitable fuerza identificada con la globalización. Sin embargo, aún cuando este proceso de globalización deba considerarse como un dato para las economías nacionales, los rendimientos locales, incluyendo sus impactos sociales, varían según la forma en que las instituciones de cada sociedad procesan su relación con el contexto económico.

³⁵ Estas reformas consistieron básicamente en: a- Apertura Internacional: El eje de las políticas de ajuste estructural fue articulado sobre el principio de la liberalización de los mercados mundiales (comerciales, financieros y productivos). En este sentido, se propuso una política explícita de liberalización del comercio, caracterizada por aranceles moderados y el derrumbe de la barreras no arancelarias; b- disciplina fiscal y monetaria, mediante una reorganización de las prioridades del gasto público (disminución del déficit, mesurada tasa real de interés); c- Reforma tributaria que contemplaba una base amplia, perfeccionamiento del manejo administrativo, eliminación de regímenes especiales de exención; d- Privatización de empresas públicas y desreglamentación; e- desregulación de mercados financieros y laborales; f- Fomento de la inversión extranjera directa; f- Un marco legal e institucional que fortalezca el derecho de propiedad.

La profunda transformación de las instituciones económicas durante la década de 1990 en la Argentina dieron lugar que el Estado abandonase su pretensión de desarrollo a través del modelo de sustitución de importaciones y redujese su capacidad de intervención en el Mercado. Para ello, llevo adelante un proceso de privatización de sus activos experimentando una reducción tanto en su capacidad económica como en el personal contratado en el sector público que perdió participación dentro de la estructura de empleo.

Se esperaba que de estas reformas se resolviese el déficit fiscal y que el crecimiento económico y la pobreza se solucionasen por la libre competencia de los agentes en el mercado. Con este fin se iniciaron reformas laborales que permitieron a las empresas aligerar la “carga” de los derechos laborales adquiridos (jornada, beneficios sociales, estabilidad, etc.). En cuanto a los servicios sociales, se alentó la afiliación de la población a servicios privados de salud, educación y pensiones reduciendo, de esta manera, la “carga social” de estos programas como mecanismo para disminuir el déficit fiscal.

La conjugación de cambios económicos, reducción de la inflación, tasas de crecimiento más altas y el proceso de privatizaciones y apertura del mercado junto con reformas tributarias y medidas de flexibilización laboral, acompañadas por severas restricciones a la red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales, vaticinaban un mejoramiento en los indicadores laborales, al tiempo que prometían reducir los niveles de pobreza.

Mientras tanto se dio inicio a nueva etapa de política social mediante un paquete alternativo de bienestar que buscó compensar los rezagos sociales con recursos fiscales escasos. Siguiendo la tesis de Offe (1990), se puede afirmar que la pobreza pasó a ser vista como un asunto prioritario en tanto se percibían riesgos para la sustentabilidad política del programa neoliberal. En otras

palabras, se temió una erosión del consenso social mínimo y necesario, así como una generalización de conflictos distributivos (incluso violentos) y la aparición de alternativas o movimientos anti-reforma. (Ezcurra, 1998: 75)

Esto quedó expresado en una agenda política que contenía algunas correcciones en la estrategia de conjunto y patrocinaba un régimen específico de políticas sociales compensatorias que, en sus inicios, se sustentaron en la creación de un fondo de inversión social por medio del que se esperaba poder canalizar parte del gasto e inversión sociales hacia los sectores más pobres. En este sentido, se reconoció explícitamente que los grupos más desfavorecidos eran quienes más estaban sufriendo por lo que se optó por la introducción de redes de protección social focalizadas.

Esta opción tiene sus orígenes en las investigaciones de Kanbur (1985, 1987a y 1987b), quien desarrolló el concepto de focalización bajo el argumento de que cuando se tienen recursos escasos una opción para maximizar el impacto de los programas consisten en canalizar beneficios exclusivamente hacia grupos preseleccionados por sus carencias, por lo que esta estrategia constituyó la alternativa a la provisión de subsidios abiertos a la población en general.

El concepto de focalización, cambió de manera radical a la política de desarrollo ya que ya que las acciones del Estado dirigidas a la población en situación de pobreza se consideraron como compensatorias y orientadas a resarcir a determinados grupos por los costos sociales de la transformación, y no como una parte integral de la política de desarrollo, es por ello que "...estos antecedentes ayudan a entender por qué el sector de desarrollo social en América Latina es un sector en formación y con una institucionalidad incipiente..." (Székely, 2006: 25).

De este modo, tras los procesos de reforma se introdujeron profundas modificaciones en el régimen de bienestar argentino

que de un sistema de protección social de carácter universal pasó a desarrollar intervenciones de tipo asistencial y a construir una red de protección social³⁶ transitoria para quienes, en principio, no se habían beneficiado del “*efecto derrame*”, y luego para los que comenzaron a ser excluidos de los beneficios del desarrollo social y de la condición ciudadana.

³⁶ Se comprende como ‘red social’ al “conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición económica” (Graham, 1994, citado en BID, 2000: 190).

CAPÍTULO TERCERO

ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y BIENESTAR

El proceso que en la literatura académica aparece como reestructuración de los Estados de Bienestar tuvo sus inicios durante el decenio de los ochenta con las administraciones de Reagan en los EE.UU. y de Thatcher el Reino Unido y avanzó, posteriormente por todo el mundo accidental dando lugar a un debate teórico que presenta múltiples facetas.

Por un lado, se ha generado un debate en torno a las recomendaciones de fomentar una mayor participación de la sociedad civil e introducir la lógica del mercado en las instituciones de protección social. Al respecto, esto ha sido interpretado como parte del proceso de privatizaciones cuyo resultado último sería la reducción de la capacidad redistributiva del Estado. Al mismo tiempo, también ha sido interpretado como una reforma del Estado de Bienestar imprescindible para mantener su capacidad redistributiva pero aumentando su eficiencia ante las nuevas necesidades sociales y los problemas derivados de su crisis fiscal y de legitimidad.

Quisiera agregar otro conjunto de problemas: primero la introducción de la lógica mercantil en la gestión pública y la mayor vinculación de la iniciativa social en la gestión de los servicios y bienes públicos han sido o no una estrategia acertada para aumentar la eficiencia de los servicios de bienestar, y de ser así, cuáles podrían ser sus consecuencias para la estructura e identidad de las organizaciones implicadas y en el voluntariado en general.

Por último, tal como lo expresé anteriormente, con las transformaciones del entramado del bienestar en Argentina, se ha tendido a poner el énfasis en la necesidad de construir una red de seguridad para aquellas personas (cada vez más numerosas) que quedan fuera la capacidad protectora del sistema de Seguridad Social.

Desde un punto de vista teórico, las posibilidades para el armado de esta red podemos limitarlas a dos alternativas. La primera, consistiría en ofrecer una cobertura universal basada en el derecho de ciudadanía que equivaldría a una especie de “salario social”. La segunda, institucionalizar unos programas específicos dirigidos a grupos muy concretos de población en situación de pobreza cuyos miembros podrían beneficiarse de la protección social previa demostración de necesidad y la aceptación de un compromiso personal para salir por sí mismos de la pobreza (focalización) ³⁷. El Plan jefes de Hogar Desocupados y, en cierto sentido el Plan Familias, y los programas locales de empleo se ajustan perfectamente a esta segunda caracterización.

Los denominados Planes de empleo, fueron creados como planes para tratar de paliar, en la medida de lo posible, situaciones de extrema necesidad económica y por tanto estuvieron dirigidos a aquellos colectivos denominados de exclusión social, que en general, conforme a las características que poseía el antiguo modelo de bienestar apoyado en el ‘trabajador que cotiza’ se encontraban ignorados por otros tipos de políticas sociales.

³⁷ En un trabajo previo (Del Valle, 2005) analicé ambas alternativas.

Por tanto, el Plan Jefes como el Familias se han configurado como una última red de protección social, en el sentido que solo acceden a ellos las personas que no tienen derecho a ningún otro tipo de prestaciones, con el fin de conseguir un sistema en el que todo ciudadano disponga de unos recursos mínimos para la subsistencia. Son programas para quienes no acceden a las prestaciones normales u ordinarias, por no haber contribuido el tiempo suficiente como para generar el derecho o por no cumplir los requisitos de acceso.

En general se puede afirmar que a nivel municipal existen una serie de mecanismos para luchar contra la exclusión social y la pobreza extrema. Pero también, debido a que la exclusión no es solo un problema económico, se han dispuesto junto a los mecanismos de inserción o ayuda económica, otros encaminados a la inserción o ayuda social en su concepción más amplia.

Las características que, generalmente, suelen cumplir la mayoría de estos programas son:

- Acceso a prestaciones económicas mínimas.
- En el caso del Plan Familias, éste se configura como un derecho o un cuasi-derecho, es decir, en todos los casos en los que el individuo cumpla las condiciones estipuladas en la legislación aplicable, la administración tiene el deber de conceder la prestación (salvo en aquellas ocasiones en las que se ha agotado la partida presupuestaria).

En otras ocasiones, en cambio, es de concesión discrecional (como, por ejemplo las pensiones graciables), lo cual implica la aplicación de criterios administrativos al margen de los estrictamente legales.

- Es necesario que ninguno de los cónyuges posea un empleo formal.

- Es limitado en el tiempo y renovable en la mayoría de los casos
- Se exige por parte del receptor, un compromiso para realizar determinadas actividades establecidas por la Administración.

Las transformaciones que a lo largo de la década de los noventa tuvo el modelo de bienestar condujeron a un incremento de la desocupación y al aumento de los índices de pobreza e indigencia y, por ello, muchos de los programas de bienestar del área de Trabajo y desarrollo social se encaminaron hacia la búsqueda de la inserción laboral del beneficiario. Se fortaleció, así la existencia de un sistema dual en aquello de denominé área de distribución de la renta y el área de servicios de bienestar. En relación a la primera, existe un sistema que mantiene muchos de los rasgos generales del modelo tradicional y al cuál acceden los trabajadores que ‘cotizan’, es decir los que se encuentran insertos dentro de la estructura ocupacional formal, éstos a su vez acceden en condiciones normales al área de previsión y a los servicios sociales que, aún hoy, como en el caso de las obras sociales se encuentran bajo control sindical. La otra cara de éste sistema dual son los que no encuentran acomodo en la estructura ocupacional formal. Éstos, generalmente han de recurrir a alguno de estos programas que se desenvuelven dentro de áreas ‘sensibles’: la pobreza, la desocupación y el desempleo.

Debido a que, el problema de la pobreza, tradicionalmente ocupó un lugar residual dentro del estado, las características que tuvo la ‘cuestión social durante los noventa condujo al incremento de la demanda del los grupos sociales que se encontraban excluidos.

Por un lado, existe un sistema que se autofinancia con los aportes de los mismos trabajadores y que es administrado por medio de los sindicatos y sus Obras sociales donde la prestación de servicios y bienes para los que cotizan es de carácter universal. Por otra parte, un sistema que anteriormente ocupaba un espacio

residual paso a definir un área específica, a partir de 1994 dentro de las políticas públicas.

Si tuviésemos que delinear los rasgos más característicos de esta área, se puede afirmar que la focalización fue su característica. Aunque históricamente, como área residual se desarrolló en los campos de la salud y alimentación, con la ruptura del horizonte de la movilidad social y el fin de una política de bienestar apoyada en los ingresos y el empleo, la pobreza comenzó a transformarse en un problema estructural dentro del sistema social.

A esto respondió el enfoque focalizado de los primeros programas que tenían como meta resolver el problema de la reinserción laboral en sectores que aún se encontraban en condiciones de desempleo de primera generación.

Los otros elementos que la diferencian, no solo del sistema de protección social para los trabajadores que cotizan es la descentralización que se desarrolla a partir de 1992 y la aparición de otros componentes nuevos como el desarrollo de sistemas de información para la identificación de beneficiarios y para el monitoreo de programas y proyectos; una estructura de financiamiento donde los fondos provienen (en su mayoría) de organismos internacionales y el estado nacional.

Asimismo, a partir del Programa de políticas sociales comunitarias (POSOCO), comenzaron a buscarse incentivos para fomentar un incremento de la participación de organizaciones de la sociedad civil para la ejecución de los programas. Es decir que, al margen de la creciente fragmentación regional el gobierno impulsó la creciente participación de organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de muchos de los programas y proyectos sobretudo en lo referido a los planes vinculados con la alimentación y nutrición, así como algunos de los de empleo de emergencia.

Otro factor a considerar son las transformaciones respecto a las prioridades de la política social. Se acrecentó el papel de

financiador y orientador de los recursos por parte del gobierno nacional, mientras que los gobiernos provinciales, municipales y las organizaciones de la sociedad civil asumían la implementación de los programas y proyectos.

Asimismo, al ritmo de la crisis la prioridad en la asignación de recursos fue variando, durante los primeros años de los 90 la característica fue el aumento en los presupuestos públicos en educación y salud, mientras que en la última etapa fue cada vez más relevante la asignación de recursos para los programas de empleo de emergencia.

Es claro, que los programas focalizados desarrollados hasta la actualidad bien podrían dividirse en tres grupos:

El primero abarca a los programas que implican transferencias de regulares de bienes, dinero o servicios hacia los hogares o las personas (planes alimenticios, materno infantil, becas estudiantiles, empleo, pensiones no contributivas, transferencias a grupos vulnerables, etc.)

El segundo grupo incorpora a los programas de desarrollo, promoción e integración social e implican el tratamiento de problemáticas puntuales donde el componente no es la transferencia directa a los afectados.

El tercer grupo son aquellos programas que asisten a hogares, personas o regiones en situación de emergencia.

Para finalizar este apartado, desearía aventurar que nos encontramos en una etapa de transición y, por ello, la dualidad que presenta el actual edificio del bienestar en Argentina. En la agenda pública ya se encuentran proyectos de reforma del sistema de protección social y previsión. Ambos, al haber sido diseñados en función del sector formal del empleo, hasta la fecha tendieron a excluir de sus beneficios a la mayor parte de la población.

Al respecto, considero que será difícil establecer una política social sustentable sin mejorar las tasas de empleo y los niveles de

ingresos de las familias pobres por lo que entrará en discusión la actual estructura distributiva del ingreso.

Esto implica que habrá de instalarse dentro de la agenda pública pero también en el debate académico el lugar que ocupa la política fiscal dentro de lo que denominamos 'estado de bienestar'. En este sentido, deseo recuperar la idea que la función del 'estado de bienestar' es dar seguridad y sentido de pertenencia a la ciudadanía. Es decir, la política social tiene que apuntar a que la población se perciba integrada a los beneficios de los programas sociales. De otro modo, no podemos esperar que se comprometan con lo público, ni que se reconstituya un sentido de identidad, pertenencia y solidaridad.

Más allá de la cuestión normativa el problema positivo voy a plantearlo en los siguientes términos ¿Cuáles son los límites sociopolíticos que encuentran las organizaciones de la sociedad civil en relación a la gestión, formulación y ejecución de las políticas sociales? En el siguiente apartado avanzaré en una explicación histórica y analizaré los presupuestos que, en el contexto actual guían a la participación de la ciudadanía en torno a la gestión de programas sociales.

SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En busca de la sociedad civil y del estado

En los últimos años la temática de la participación ciudadana ha sido objeto de múltiples análisis, no solo a nivel mundial sino, particularmente, en América Latina. En este capítulo analizaré las condiciones sociales y políticas que determinan diversas formas de interacción y participación entre el estado y la sociedad en Argentina. Para ello, iniciaré el análisis con una proposición de orden metateórico, a saber: en Argentina, la teoría de la sociedad civil (la visión liberal clásica de las relaciones sociedad civil/esta-

do) se formuló con los presupuestos de la experiencia histórica y social anglosajona.

Esa experiencia había dejado maravillado a Tocqueville en su paso por América del Norte y le permitió sostener que en ella, la sociedad civil, se transformó en el reaseguro de la libertad por medio del papel que tenían los gobiernos locales y las asociaciones voluntarias.

La mirada de Tocqueville, era la mirada de un viajero que frente al centralismo del estado francés sólo atinaba a señalar que: “...***Lo que más choca al europeo que recorre los Estados Unidos es la ausencia de lo que nosotros llamamos gobierno o administración. En América se ven leyes escritas y se observa su ejecución cotidiana: todo se mueve en torno nuestro, más por ningún lado descubrimos el motor. La mano que dirige la máquina social se oculta en todo instante...***” (Tocqueville, 1984: 84).

No obstante, al comparar la experiencia anglosajona con la argentina e incluso con la de otros países de la región, descubrimos que poco se asemejan ya que el desarrollo de las relaciones estado/sociedad civil, siguió la línea de los sistemas de Europa continental (francés y prusiano): “...***Más, mucho más que todos los adelantos económicos, urbanos, etc., de la Argentina, sorprende el grado de madurez a que ha llegado allí la idea del Estado*** —escribía Ortega y Gasset en 1929—. ***Recuerdo que la advertencia de esto fue la impresión más inesperada y fuerte que de la vida pública argentina recibí en mi primer viaje y que el reciente no ha hecho sino confirmar. Yo presumía hallar un Estado aún blando, vago, de aristas poco acusadas y apenas diferenciado del gran protoplasma social. Encontré un Estado rígido, ceñudo, con grave empaque, separado por completo de la espontaneidad social, vuelto frente a ella, con rebotante autoridad sobre individuos y grupos particulares. A veces en Buenos Aires me acordaba de Berlín, porque veía***

por dondequiera asomar el perfil jurídico y de gendarme de las instituciones públicas". (Ortega y Gasset, 1995: 117).

Una revisión sobre la consolidación del estado (en el sentido de un sistema institucionalizado de control político) en América latina, nos permite observar que ésta vino de la mano de soluciones políticas de tipo 'cesarista' bastante alejadas del idealismo liberal y tal como lo muestran lo muestran (Vitale, 1991); Kaplan (1969: 185-186); Salama (1977) sus expresiones fueron, por ejemplo, Porfirio Díaz; Latorre; Balmaceda y, en el caso que nos ocupa Roca³⁸.

En las décadas que siguieron a Cepeda y Pavón, se conjugaron dos procesos: la modernización y la política migratoria. Esta conjugación puso en debate de las elites modernizantes el tema de la 'governabilidad' y por ello, desde sus inicios, la relación estado/sociedad civil fue sinónimo de estado/masas y, en este sentido, fue interpretada en términos de 'orden y progreso' ya que esas "multitudes" que llegaban, a las que Ramos Mejía (1974) interpretaba siguiendo la línea de Le Bon, eran el principal problema a resolver para abrir el camino del 'progreso' ya que, para que una sociedad de mercado pueda funcionar el capitalismo debía bloquear las salidas que condujesen a la revuelta social o a la organización del delito, sobretodo el bandidismo; problemas éstos, que fueron comunes en aquella época.

Por otra parte, el estado nacional se consolidó, a diferencia de Europa, en el momento que ésta última asistía a la crisis del liberalismo clásico. Esta crisis marcaba el fin de la idea del sujeto soberano configurado por el individuo plenamente consciente del mundo y capaz de controlar racionalmente sus pasiones, ahora surgía la acción inconciente de las "multitudes".

³⁸ No entraré aquí en el desarrollo acerca del origen del estado en América Latina pero es interesante la tesis de Quiroga (1985: 50) ésta sostiene que el estado se consolidó por las exigencias del mercado mundial y, en este sentido, a diferencia de Europa, por ejemplo 'la burguesía no creaba al estado con sus propias manos'. Es decir, que el estado no fue impulsado por la burguesía de base agraria sino que fue el estado el que creó a la burguesía que por su intermedio se fue constituyendo como clase dirigente.

Por ello, desde la ingeniería de la ‘*república posible*’ de Alberdi y su realización roquista existió una escisión entre individuo y ciudadano y, sobre ella se estructuró un modelo que ‘garantizaba la movilidad del primero dentro de la sociedad civil pero, al mismo tiempo, reservaba para unos pocos la posibilidad de operar en la política’ Botana (1984). Como solución cesarista, el estado surgió como forma de controlar a la sociedad civil y, por ello, desde los inicios su presencia permeaba todo el funcionamiento social al punto que podría decirse que en la Argentina el espacio público se produjo “*desde arriba*”.

Éste perfil ‘gendarme’ de las instituciones públicas, no implicaba necesariamente una sociedad débil; por el contrario, los estudios históricos muestran una trama muy rica de expresiones de auto-organización social que fue traducida como ‘democracia al acecho’ (Gutiérrez y Romero, 1995). El problema es cómo se procesó esa la relación con aquel estado tan particular y qué sociedad civil fue forjada. En la perspectiva de la generación de 1880 había que preservar a la sociedad civil de la irracionalidad de la política criolla (cuya expresión habían sido el Rosismo y los caudillos), y por ello se propuso la escisión entre una y otra, ofreciéndole a la libertad civil “*la seguridad de un orden centralizado*”. Esa fue la fórmula de una ‘república restrictiva’, generosa con las libertades civiles y mezquina con la libertad política ante la cual, la sociedad reaccionó ratificando su desinterés por lo político.

Y “...Gracias a esa libertad, los argentinos —criollos y extranjeros— hicieron en paz su historia cotidiana. Con todo lo que acarreaba de éxitos y errores, esperanzas y fracasos, tejieron en poco tiempo la trama de lo privado. Más que la belleza de monumentos y palacios públicos, de los recintos donde brilla la elocuencia, o del lugar abierto donde estalla el combate político, la legitimidad alberdiana alumbró un paisaje urbano impregnado por la disciplina del trabajo: casas y barrios, medios de transporte,

electricidad y fábricas. En cada propietario, cualquiera fuese su fortuna, en cada asociación civil, cualquiera fuese su tamaño, esa legitimidad puso en marcha el engranaje del pluralismo negativo. Depositó así, sin quererlo, la semilla que más tarde habría de crecer en innumerables formas individuales y colectivas. Era la conducta privada que, en su esfera, realizaba tantas acciones como posibilidades se abrían ante la inventiva humana y que, volcada hacia lo político, se manifestaba mediante una ética de la negación...” (Botana, 1984: 482).

La dualidad no se expresó entre estado/sociedad sino que derivó hacia el interior de la sociedad como desconfianza hacia lo ‘político’. Así, por ejemplo, el fomentismo, con su capacidad integrativa hacia el interior del espacio público local del barrio y su asociación corporativa con el estado hacia afuera, surgió más como la búsqueda por ‘reemplazar a la política a la que siempre señaló como el principal obstáculo para el “progreso” más que como un proyecto de gestión local basado en la comunidad’ (Gorelik, 1998)

Y si la *reivindicación democratizadora* presidió y preside a las propuestas urbanas descentralizadoras esto se debe a que identifica al gobierno local con “eficiencia” y, al mismo tiempo, concibe a la ciudad como un espacio administrativo. Un lugar para las decisiones técnicas y los intereses inmediatos, y no como el ámbito eminentemente político de la cultura humana, es decir, la *polis*.

Así, el primer problema de las propuestas de creación de espacios de gestión con organizaciones de la sociedad civil es que en un contexto de procesamiento y gestión corporatista de la demanda, se pretende que la sociedad civil promueva una práctica asociativa que se desentienda de los efectos globales de su praxis cotidiana y de sus reivindicaciones para mantenerlas tan sólo encaminadas al *progreso* de su barrio, de su cuadra, de su casa o de su ‘problemática’. Si durante el proceso de expansión

modernizadora el “pluralismo negativo” no fue contradictorio con la integración y la equidad (garantizadas por el estado), en un proceso de crisis el mismo tejido asociativo tendió a estallar en una multiplicidad de demandas locales insatisfechas, porque en contextos locales fragmentados es necesario reponer visiones colectivas de las que carecen por definición las organizaciones sociales que, al ser libradas al azar de su propia lógica, no hacen sino reproducir la fragmentación.

Una primera conclusión sobre la convocatoria a la descentralización (definida como característica de los años 90) es que no hace sino ocultar, al mismo tiempo, que la verdadera escala en que los actores de peso económico toman sus decisiones sobre la ciudad deja hasta a los ciudadanos más organizados como espectadores desarmados ya que, *‘en el nivel local pesan mucho menos los componentes políticos y mucho más los intereses económicos directos; y esto es coincidente con la experiencia de la urbanización decimonónica en casi todos los países, en los que el poder público central fue más innovador que los grupos de gestión locales, atados a redes de intereses inmovilizadoras’*. (Sica, 1970: 60-61).

Estado, democracia y sistema político

Quisiera exponer una interpretación sobre como, durante la etapa sustitutiva, el estado articuló una forma particular de representación de intereses que sirvió para dar forma al modelo clásico de bienestar en nuestro país y, para ello partiré de la siguiente tesis: “...la fortaleza del estado reside en su capacidad de absorber a toda la sociedad...” (Gramscy, 1992: 170-180).

Es decir que bajo la forma democrática liberal de representación de intereses, el estado depende para poder garantizar su control hegemónico que el ‘desarrollo de la economía y, por consiguiente, de la legislación que expresa tal desarrollo, sea capaz de favorecer el pasaje (molecular) desde los grupos dirigidos a los grupos dirigentes’.

Una vez aceptada la tesis Gramsciana podemos afirmar que la condición de posibilidad de la democracia (por lo menos en nuestro país) depende siempre de factores económicos y sociales (no simplemente políticos) y sólo puede mantenerse a condición de la capacidad de absorción molecular de las demandas de los actores sociales significativos que tenga el estado. Durante la etapa sustitutiva y bajo formas corporativas de gestión y elaboración de políticas públicas, el modelo de sociedad encontraba en los sindicatos y los empresarios los canales políticos para el diálogo y la creación de consenso. De este modo, la vinculación sociedad civil /estado se realizaba por medio de la mediación institucional de las organizaciones representativas del capital y del trabajo.

La política, por decirlo de algún modo, se practicaba desde el lugar social concreto que el sujeto ocupaba y lo hacía desde esa condición y no, como un ciudadano abstracto. Bajo esa lógica institucional el parlamento tenía un rol complementario cuando no legitimador de las decisiones adoptadas previo acuerdo con los grupos de interés.

Las transformaciones operadas en las últimas décadas, desarmaron el entramado social de aquel modelo pero subyace su formato institucional que, a partir de los noventa, ha tenido que buscar respuesta al surgimiento de nuevos actores en la escena política, por ejemplo, los desocupados, los movimientos vecinales por la seguridad, etc.

Este nuevo escenario podría caracterizarse por el incremento constante de demandas y por procesos más complejos de diferenciación social y, por ello, los formatos institucionales se muestran incapaces de generar consenso disminuyendo su capacidad para crear 'hegemonía' hasta el punto de quebrarse por la imposibilidad de reducir la complejidad de los procesos políticos (incapacidad de outputs). La consecuencia más visible es que el estado mismo deviene en sociedad política y se abre a

nuevos procesos de transformación, tal como pudimos observar en 1989 y, fundamentalmente en el 2001.

Estos procesos se definen por la relación que subyace entre el estado, la sociedad y el mercado. Dicha relación se desenvuelve en dos planos claramente diferenciados pero que coexisten de una manera tensa y conflictiva bajo el denominador común de la política: el primero, se refiere a los modos de interacción de la política en la economía (modo de desarrollo); el segundo, a la forma en que se procesa la relación entre el estado y la sociedad (hegemonía)³⁹.

En el caso argentino, históricamente, como he mostrado en el apartado anterior, la tensión entre lo público y lo privado se desarrolló de manera defensiva con el objeto de evitar la excesiva intromisión de lo primero en lo segundo y, el Estado surgió como un modo de garantizar que no se avanzase más allá del límite que imponía la elite dominante.

Por ello, el Estado se transformó en lo público y lo público en sinónimo de estatal por lo que sólo quedó la ‘engañosa ficción’ que se esconde bajo el concepto de ‘bienes públicos’; ‘políticas públicas’; etc. y que, en nuestro país es aplicable a política estatal ya que se cae en la confusión de identificar ‘colectivo de beneficiarios’ con ‘colectivo de contribuyentes’.

En este sentido, sería preferible la expresión ‘política colectiva’ o ‘bienes colectivos’, es decir, políticas estatales cuyos beneficios y costes se limitan a sectores diversos de la ciudadanía: así, un programa de bienestar social beneficia a algunos y molesta a otros; el descuento en las compras con tarjeta posee el mismo efecto y lo mismo se podría decir de las demás políticas colectivas.

Esta diferenciación no es menor si pensamos que dentro de las reglas de la democracia parlamentaria moderna tanto el gobierno como los partidos políticos buscan legitimidad por medio de

³⁹ Por esto no existe estado sin sistema político, ya que de otro modo no podría existir interacción entre necesidades y demandas de los grupos sociales que se ubican en relaciones asimétricas de poder.

responsabilizarse políticamente por el crecimiento económico y el empleo formal. Es decir se responsabilizan por la evolución y el desarrollo de áreas que, en sociedades de mercado, dependen de las acciones u omisiones de los sectores privados (empresarios) y, éstos, por definición escapan al poder estatal.

Bajo los presupuestos de la democracia liberal el poder público (sea el estado o la sociedad civil) no puede obligar a la esferas privada/empresarial a que sean activas generadoras de empleo pero tampoco puede castigarlas por reducir su actividad por lo cual las empresas pueden siempre contar con la amenaza de llevar a la práctica el boicot.

Las tensiones que el mercado genera se acumulan así, dentro del aparato estatal y la única solución al dilema se encuentra en el modelo corporatista de gestión pública y procesamiento de demandas. Esto sucede porque, visto el marco normativo sobre el que se apoyan las reglas de juego, el conservadurismo económico y social sería el precio que habría que pagar por procedimientos absolutamente democráticos.

En la imagen del liberalismo decimonónico la relación estado sociedad estaba formada por la confrontación entre individuos y estado. Con la conformación del modelo de hegemonía emergente tras la época del new deal la relación se apoyará en las organizaciones de los grupos de interés que serán el modo más efectivo para reducir complejidades por medio de articular una nueva relación entre el universo de los intereses y el de las decisiones y que, en el caso Argentino, fue perfectamente sintetizado como 'estado de compromiso' y el paso hacia el 'pluralismo corporativo' como forma prevaleciente del 'decision making' estatal.

A partir de 1930, se consolida un modelo de elaboración del consenso político que se ordena por medio de la negociación continua entre intereses organizados por lo que se modificó el modo de expresar la hegemonía. Éste modelo se había comenzado

a gestar desde la primera parte del siglo XX en América Latina. Así, por ejemplo, en Uruguay con Batlle, asistimos a una mayor conciencia de las necesidades sociales; en Argentina, la Ley Sáenz Peña, daba lugar a la presencia de las masas inmigrantes en la arena política y luego de 1918 pondrían dentro de la agenda cuestiones sociales; en México la revolución iniciaba un nuevo proceso.

Estas tendencias se profundizaron con la crisis mundial. Cárdenas, por ejemplo, incorporó simbólicamente a las masas dentro del estado reconociéndoles un espacio dentro del PRI; Vargas llevó adelante un proceso similar; otro tanto podríamos afirmar de Aguirre Cerda en Chile y, obviamente, lo mismo sucede con el peronismo.

En ese contexto la democracia como forma de representación de intereses otorgaba legitimidad al sistema político a la par que éste comenzaba a gestionar la política por medio de la negociación constante con los actores sociales capaces de movilizar recursos de poder.

En la versión anglosajona, mientras tanto, el sistema poliárquico se complementaba por medio de mecanismos corporativos de representación de intereses que se ajustaban al antiguo sistema basado en el parlamento que ahora comenzaba a perder influencia.

Es decir, el corporativismo se sumaba al modelo garantista (liberal) del estado de derecho y se anclaba en un contexto de fuerte organización social por lo que el estado estaba imposibilitado para intervenir directamente en la selección de los dirigentes o en la elaboración de opciones estratégicas de aquellas organizaciones que monopolizaban la representación de intereses.

Pero ese era el caso anglosajón; en nuestro país, el corporativismo no surgió como respuesta al crecimiento de demandas sino como una reformulación antiliberal de las relaciones entre estado y sociedad y, por ello, las organizaciones dependieron para su funcionamiento del estado que, aún hoy, otorga reconocimiento y tiene la facultad de excluirlas. Por ello, el rol que

las corporaciones comenzaron a poseer en el sistema político se encontró subordinado a la centralización estatal del conjunto de las instituciones de carácter público.

La consecuencia visible de las principales características que presenta el sistema político argentino es que el corporativismo, en su versión populista, no busca el consenso a través de la aprobación ocasional del voto ciudadano sino que se apoya en la negociación continua con los diferentes grupos organizados. Esto deviene en un mercado fuertemente politizado y en un modelo de estado que funciona como un agente activo de las relaciones económicas pero que, para actuar, depende permanentemente de la capacidad de acción y de veto de los actores sociales que, desde posiciones de poder, tienen capacidad de movilizar recursos.

La desconfianza permanente que ha mostrado el sistema político hacia formas de gestión o participación en el marco de espacios a los que tradicionalmente se ha considerado como 'no-políticos' se apoya en una condición de posibilidad objetiva de su funcionamiento.

El modelo de gobernabilidad emergente tras la consolidación de la etapa sustitutiva y del desarrollismo, se asentaba en la hipótesis de una relación directa entre desarrollo económico y democracia y, sobre ella, se constituyó aquello que habría de comprenderse como 'estado social'. La tesis principal sobre la que se sustentaba era que, centralizada la interacción entre gobierno; empresarios y sindicatos, éstos funcionarían seleccionando y reduciendo demandas por lo que podría procederse a controlar el ciclo económico apoyándose en el mercado. Así, garantizado el desarrollo de las fuerzas productivas, la sociedad podría paulatinamente acceder, sin necesidad de sacrificar derechos individuales, a crecientes niveles de bienestar.

Tras el fracasado intento de la revolución Argentina, este modelo se mantuvo pero cambiaron sus condiciones sociopolíticas,

es decir: si durante el peronismo, el gobierno se confundió con el partido que dio unidad y identidad a los diversos grupos de interés y por ello, el sistema político se apoyó sobre la capacidad de planificación de gobierno; luego del 55, el sistema se emplazó sobre una exaltación de la capacidad de presión de los actores sociales que se encontraban en una situación de reequilibración permanente y que ha sido traducida como un ‘empate’.

Este ‘empate’ ha sido explicado como “... una situación de doble poder en donde las masas no pueden derrocar al gobierno y el gobierno no puede aplicar toda la fuerza material del estado contra las masas...” (Balvé, 1992: 41).

Esto se debió a que el corporativismo, en el caso Argentino, dependió y depende de la prosperidad económica para poder desarrollarse. Es sobre la base de ésta prosperidad que los diversos grupos de interés tienen capacidad para disciplinar a su base social que de otro modo desbordaría de demandas a la organización y se volvería impredecible. Cuando la crisis económica se combinó con el agotamiento de la etapas fáciles de industrialización la situación se tradujo en un incremento de las demandas sociales que, al no poder ser canalizadas vía las organizaciones, se manifestaron por medio de espacios no institucionalizados desde los que ejercieron presión alentando incertidumbres sobre la continuidad del modelo.

Para comienzos de la década de 1970, los sectores más conservadores interpretaron el proceso en términos apocalípticos prediciendo la erosión acumulativa de la autoridad política e incluso de la capacidad de gobernar⁴⁰. La conclusión confirmaba la tesis marxista sobre la incompatibilidad estructural entre capitalismo y democracia y era calificada como ‘contradicciones culturales’ (Bell, 1977).

⁴⁰ El principal análisis de esta situación proviene de las recomendaciones de Huntington y los resultados de la Trilateral Comisión.

De este modo, si la erosión acumulativa generaba un ‘vacío de poder’ dentro del aparato estatal, podemos afirmar que los sucesivos golpes de estado de la región han sido la respuesta, en términos instrumentales y políticos a las citadas ‘contradicciones’ dentro de unos formatos institucionales donde las líneas que separaban ‘tanto simbólica como institucionalmente’ a los modos de acción políticos de los sociales iban perdiendo la nitidez que los mismos participantes de la ‘trilateral’ consideraban como el fundamento ‘metapolítico’ de cualquier sociedad.

En ese contexto, la preocupación central de los sectores conservadores fue el sostenimiento el orden político existente porque, desde comienzos de la década del 70, muchos analistas habían descrito la existencia de procesos que eran perjudiciales para el sistema político.

Básicamente, el argumento sostenía (no sin motivos) que el formato corporativo de gestión de demandas y elaboración de políticas conducía al incremento excesivo de demandas y éste erosionaba a la capacidad de procesamiento que poseía el sistema institucional por lo que éstas lo trascenderían y pasaban a la esfera pública.

Debido a la fragmentación y heterogeneidad de éstas demandas y al crecimiento de las expectativas sobre su satisfacción, en la medida que no pueden ser procesadas, la autoridad pública comenzaría a perder capacidad para gobernar.

En este sentido, el diagnóstico de la situación era compartido tanto por liberales progresistas como por conservadores. Prebisch, (1981) interpretaba la ‘contradicción estructural’ como el resultado del conflicto existente entre el ‘modo de desarrollo’ y la ‘forma de hegemonía’ ya que, mientras que el primero tendía a la concentración privilegiada del consumo; el segundo, buscaba la distribución de los resultados del progreso.

Ésta relación, en el marco de una estructura corporativa donde los diversos actores que participaban del sistema político (sindicatos y patronales) poseían cuotas considerables de poder conducían a la generación de ‘círculos viciosos’ en el conflicto distributivo. El cuadro general quedaba resumido como ‘conflicto por la distribución – crisis – inflación – derrumbe del sistema político democrático’. Para los analistas el cuadro diagnosticaba que si la economía se hallaba fuertemente intervenida por la acción política del estado y éste, en el marco de gestión corporativa dependía para sus decisiones de la respuesta de la acción política de los grupos de interés, esto conducía a que el dominio ‘privado’ del interés dominase ‘artificiosamente’ a la esfera pública.

En síntesis: el exceso de democracia perjudicaba al sistema político y, por lo tanto, había que intervenir para llevar adelante una redefinición de lo político de tal manera que ‘lo político’ pudiese ser separado ‘artificiosamente’ de lo no-político.

Utilizando el lenguaje de Luhmann (1982) para reducir la complejidad el estado debió utilizar toda su fuerza concentrada por medio de la represión más brutal y dejando de lado las garantías propias de todo estado de derecho y, todo esto, en nombre de la democracia. Partiendo de la presunción de una relación prefigurada entre estado/sociedad civil el conservadurismo social y político interpretó a ambos como si se tratase de dos esferas separadas y por ello, supuso la posibilidad que las organizaciones de la sociedad civil apoyasen su accionar en fundamentos no-políticos porque, de este modo, no existiría el peligro que se deriven de éstas, premisas metapolíticas para la política.

En cierto sentido, los límites políticos del estado social en Argentina se apoyan en la forma de construcción de hegemonía que posee. Básicamente, la democracia como forma hegemónica, por lo menos en lo referido a los países con capitalismo periférico, existe en la medida que el desarrollo económico permite el pasaje

de los grupos dirigidos al grupo dirigente por lo que aparece como un momento de equilibrio ‘hegemónico’ entre el estado y la sociedad civil.

La duración de éste equilibrio depende de la capacidad que el primero tenga de absorber las demandas de todos los actores sociales significativos, cuando esto no es posible, el estado da lugar al surgimiento de la sociedad política que ejerce su presión y transforma al estado o, para ser más específicos ya que el principio de organización del sistema se mantiene inalterado, a la forma en que éste ejerce su hegemonía.

Así, la función de procesar demandas (tal como afirma la teoría sistémica) por medio de la modificación de las formas de hegemonía, nuevamente se simplificaría, con lo cual nuevamente se entraría en una fase de equilibrio.

Un estudio sobre el avance del estado de bienestar no sólo ha de establecer las formas de intervención del estado en la economía sino que también tiene que dar cuenta acerca de cómo se fue transformando el sistema de representación de intereses, es decir, el modo como se fue desarrollando la relación entre estado-mercado-sociedad.

El modo de desarrollo nos representará la forma que asumió y asume la relación estado-mercado y la hegemonía nos referirá a la relación entre éste y la sociedad.

El paso del estado liberal al estado social no es tan solo la historia de la transformación del capitalismo del ‘laissez affaire’ al capitalismo monopolista que, a partir de la década de 1980, dio paso a una etapa neoliberal de la economía y la sociedad. Y no es tan simple ni lineal porque en este camino, la sociedad ha sufrido transformaciones en su relación con el estado⁴¹.

⁴¹ La dimensión de ‘representación de intereses’ ha sido dejada de lado por los planificadores que, apoyados en premisas tecnocráticas no la consideraron como un problema de ‘diseño político’ por lo que no se tuvo ni se tiene en cuenta en el momento de elaboración de la política pública.

En este sentido, el surgimiento de los estados de bienestar ha estado asociado a alguna forma de corporativismo tal como lo presupuso el modelo poliárquico de Dahl y, en nuestro caso se apoyó en un modelo de relación triangular donde interactuaban gobierno, capital y sindicatos. Esta suerte de hegemonía corporativa fue lo que dio lugar al surgimiento del 'new deal' y a los diversos sistemas de bienestar, que en el caso latino se expresaron bajo la forma del peronismo, el Varguismo o el Aprismo, por ejemplo, por medio de un proceso de 'socialización de lo político' bajo control estatal.

Esta nueva forma hegemónica fue viable en la medida que se asoció a una hipótesis de crecimiento económico permanente y cuyo sostén principal fue la corporativización de los intereses sociales en la formación de las políticas públicas. Es decir, el estado reguló el proceso de intercambio político entre los diversos actores por medio de construir un consenso democrático basado en el control del ciclo económico apoyado en el estado. Para los países Latinos, incluida Argentina, el esquema entró en crisis una vez agotadas la 'etapas fáciles de industrialización' debido al agotamiento de la capacidad de producir bienes materiales intercambiables y la consecuente dificultad de los sindicatos para mantener en aumento las presiones.

En los países centrales, la crisis estalló hacia finales de los 60 y fue acompañada por las crisis de los modelos desarrollistas y distribucionistas latinos. La crisis petrolera del 73 acentuó el proceso cuyos actores principales son los grupos marginados del esquema corporativo de bienestar: desocupados, inmigrantes, mujeres, jóvenes, etc. En éstos se fortaleció el proceso de politización de lo social dando lugar a reivindicaciones sociales y políticas por fuera del esquema de gestión institucionalizado ya que, por las características mismas del esquema corporativo, éstos grupos se encuentran segregados por lo que la movilización fue y es un factor

fundamental debido a que sus demandas logran ocupar el centro de atención en la medida que alcanzan a ser manifestaciones de masas importantes. Cabe destacar que, para el caso latinoamericano (a diferencia de los países centrales) conviven zonas donde el estado alcanza un efectivo dominio de lo social con otras regiones donde las formas políticas se asemejan a las tradicionales relaciones ‘patrimonialistas’ de dominación y, de allí surgen algunas de las dificultades que poseen estas sociedades para resolver la difícil articulación entre capitalismo y democracia⁴².

Bienestar, ciudadanía y democracia

La dificultad de articulación entre la dimensión económica y política, nos obliga a comprender que uno de los principales problemas que habrá de enfrentar la democracia actual es el de definir el ámbito de actuación de la política pública, del control, el apoyo y las regulación estatal a diversas áreas que habrá que establecer si se consideran ‘exclusividad’ o no de la sociedad civil, del estado o del mercado.

Al respecto, la solución más conservadora, considera que existen racionalidades y modos de acción que son propios de cada uno de éstos ámbitos y, por ello, defiende acciones tendientes a separar la dependencia que el sistema político posee en relación a lo que generalmente se denomina ‘tercer sector’ con el fin de evitar el desgaste del estado. Resulta obvio que las organizaciones del ‘tercer sector’ tienen fundamentos de su acción que no son ‘exclusivamente’ políticos, por ello permiten introducir un nuevo dinamismo y una nueva lógica dentro del sistema político y del estado.

⁴² Al respecto, creo que si aceptamos que el trabajo ha dejado de ser un elemento central y esto ha dado lugar al surgimiento de sociedades más heterogéneas donde la posibilidad de garantizar la subsistencia de amplios sectores de la población y garantizar sus derechos sociales vía el mercado formal se torna cada día más difusa es fundamental defender la necesidad que el estado asuma un rol central en relación a los procesos redistributivos y los fenómenos de sociabilidad siempre que se considere que la discusión central ha de girar en torno a la forma política ‘corporativa’ que ha de asumir este proceso.

Pero si continuamos pensando en el ideal ‘liberal decimonónico’ de estado, tal como han sostenido las soluciones más conservadoras, sólo atinaremos a buscar mecanismos para limitar la capacidad y responsabilidad del estado con el objeto de garantizar el control de la autoridad pública sobre la sociedad en función de un prerrequisito normativo –metapolítico– que se apoya en la existencia de modelos racionales de acción que sólo existieron en la mente de los ‘Philosophes’ iluministas. Cuando el analista considera que las ONG’s y demás asociaciones del tercer sector pueden llegar a ser ámbitos de acción no-políticos es porque en su mente posee la imagen del ‘viejo paradigma’ según el cual sólo los ‘partidos políticos’ son ámbitos de acción política.

Es por ello que cree poder garantizar una ‘governabilidad’ en la medida que limite al estado pero, al mismo tiempo lo complementa con ámbitos no-políticos que se autosostengan y que, al estar formalmente separados del estado y la ‘política’ podrán exonerarlos, al mismo tiempo, que le aportan una nueva fuente de legitimidad.

La creación de espacios de participación multiactorales, como espacios institucionalizados de participación no-política, olvida un hecho que es fundamental comprender: las asociaciones del tercer sector poseen necesariamente una dependencia política.

Esto es así porque si llegasen a independizarse de la política se verían igualmente obligados a funcionar de acuerdo a un diseño determinado políticamente por lo que siempre tenderán a politizarse dando lugar a un proceso de erosión de la autoridad política. Sucede que no existen fundamentos ‘no-políticos’ del orden o de la estabilidad y, por ello, si se niega a extender formas institucionalizadas para la gestión ‘política’ de lo social lo único que se logrará es buscar un orden por medio de ‘privatizar’ el conflicto depositándolo en manos de las asociaciones del tercer sector como un nuevo intento por separar ‘artificialmente’ un

supuesto ámbito político de otro ‘no-político’ de tal modo que, la autoridad política pueda tener siempre la posibilidad de definir que puede y que no puede ser controlado por ella.

Sería más realista aceptar la hipótesis, por lo menos de manera operativa, que los conflictos y contradicciones de las sociedades que poseen altos niveles de fragmentación social no podrán regularse políticamente por medio de una re-estatalización, es decir que no se podrán incluir y procesar demandas cada vez más complejas y heterogéneas; es necesario que comencemos a pensar modelos alternativos con vistas a una redefinición sustancial de las relaciones entre estado y sociedad civil, dónde ésta última habrá de tener, necesariamente algún nivel de politización.

Así podría ser viable pensar en una politización de las instituciones de la sociedad civil por mecanismos que no se encuentren condicionados por los canales de las instituciones políticas actuales. En este sentido, es fundamental la elaboración de un nuevo marco normativo para la efectiva separación de la sociedad civil del estado y la creación de un ámbito intermedio entre la demanda –privada– y modos políticos institucionales sancionados por el estado.

Asumamos que toda ‘estructura organizativa’ funciona como un sistema de poder ya que distribuye tareas, oportunidades y recursos dentro de relaciones sociales cada vez más heterogéneas; hay que destacar que, a su vez, en el plano colectivo también se producen relaciones de poder en la lucha por la distribución, las oportunidades y los recursos. Como estos procesos se insertan en los agregados familiares de socialización y en diversos contextos comunitarios generan, por ende, procesos crecientes de heterogeneidad y fragmentación social.

Según esta perspectiva, el estado, en estos contextos de heterogeneidad creciente tiene que formular mecanismos para la canalización institucional de las demandas. No se trata de ela-

borar medidas o programas de ‘bienestar’ para la contención del fenómeno social sino de iniciar el camino de construir espacios institucionalizados de representación política ya que, la ausencia de una política de bienestar y la aparición de programas ‘ad hoc’ constituye la prueba que las desigualdades económicas no podrán ser compensadas por un sistema universal paralelo con niveles de vida mínimos y aceptables para una parte de la población que se encuentra discriminada por el mercado.

Es imprescindible comenzar a pensar al espacio público no como el espacio abierto, verde o de propiedad estatal, sino como el tablero político-urbano que hace posible la aparición de lo diferente. Es decir, el lugar plural cuya riqueza favorece tanto el conflicto como una potencial integración social, política y cultural. La principal novedad de estos años no es tanto la caída económica de extensos sectores de las capas medias y bajas, sino el hecho que la sociedad la haya tomado como un dato ineliminable y que haya configurado un nuevo paisaje cotidiano haciendo de ese dato una realidad permanente: el paisaje de la fractura social y urbana a la que el estado no podrá modificar en el corto plazo.

Los datos sobre desempleo, exclusión social, indigencia y pobreza nos obligan a plantearnos, con responsabilidad, si el empleo es o no el único canal de acceso a una economía monetaria y al sistema de relaciones sociales.

Si nuestra sociedad y el entramado del bienestar se han consolidado a partir de la idea que el empleo asalariado es lo que permite que todos los individuos puedan afirmar su posición y participación social y, de este modo, se han uniformado y homogeneizado los modos de vida y los comportamientos socioeconómicos y políticos, creo que es posible sostener que: “...el desempleo y la pobreza ya no son un problema sino una situación con visos de fatalidad. Y no son un problema porque el pleno empleo y la superación de la pobreza no son soluciones realistas

y, por tanto, algo que podamos responsablemente fijarnos como objetivo. De nada sirve cubrir esta situación dolorosa y fuera de control con capas de pomada todo lo gruesas que se quiera de la retórica socialdemócrata sobre el pleno empleo y los derechos. Tendremos que hacernos cargo a largo plazo de una situación en la que una gran parte de los ciudadanos adultos de ambos sexos no va a encontrar acomodo y fuentes de ingreso en relaciones laborales ‘normales’...” (Del Valle, 1997: 69).

En este sentido, una estrategia de fortalecimiento del tercer sector ha de reconocer, necesariamente, la diversas realidades regionales y locales por lo que ha de construir dichos espacios de gestión política de lo social no como la sumatoria de cada caso individual de exclusión sino como fenómenos colectivos localizados que se desenvuelven en dos frentes: el de la ausencia o falta de sus propios recursos y el de la dificultad para acceder a mecanismos para procurarse servicios básicos en un contexto general de decreciente capacidad del sistema público para garantizarlos.

Construcción de condiciones para que cada sector elabore su propia identidad socio-política, generación de espacios institucionales para la gestión de la demanda y la elaboración de políticas públicas de bienestar, creo que por este camino se puede asistir a la elaboración de un nuevo ‘pacto corporativo’. Un paso más por el que las sociedades pueden transitar hacia la sustanciación de la democracia y de los derechos sociales.

El problema de la gestión y la planificación de la política social

Si junto con la descentralización y la focalización otro de los elementos claves de la política social de la década de 1990 fue la participación, entonces, es necesario analizar cómo se ha desarrollado la participación ‘ciudadana’ en argentina y cuál ha sido su influencia en el ámbito del procesamiento de las políticas públicas.

En el apartado anterior, sostuve que el problema principal consiste que nuestro país se ha constituido orgánicamente en función de un modo de producir, consumir, crecer y reproducirse y han sido, durante los noventa, las bases de ese modo de desarrollo las que se han modificado tanto en su articulación dentro del plano internacional como interno. Por lo tanto, la pregunta es si la democracia tanto en su dimensión de representación política como en la de toma de decisiones posee una articulación y recursos suficientes como para dar respuestas a los problemas sociales y económicos sin erosionar al sistema político ni a las libertades conquistadas.

La respuesta no es sencilla ya que los diseños constitucionales (que mantienen los rasgos generales de la interpretación autóctona del liberalismo de 1853) dejan un amplio espacio y favorecen la elaboración de una democracia ‘fuerte’ pero no en el sentido de garantizar el procesamiento de las demandas sociales sino en el de restringirlas. Esto ha sido así por varios motivos; entre otros, por las características derivadas de su condición de estado garante de la exportación agropecuaria hacia el mercado externo y del consecuente ingreso de divisas que permitieron su expansión y fortalecimiento. De este modo, surgió un estado con una fuerte tendencia expansiva por su condición de receptor y distribuidor de los ingresos agropecuarios. Esta situación permitió una consolidación de la institucionalidad estatal que rápidamente ocupó todos los intersticios del tejido social forzando a nuevos procesos de expansión de su presencia institucional por medio de la articulación de un dispositivo de fuerzas de estado e instituciones que, en ausencia de contrapesos reales desde la ‘sociedad civil’ dieron lugar a la ‘estatalización de lo social’.

Por este motivo, la intervención estatal de tipo ‘keynesiano’ se desarrolló de un modo particular. Es decir que, si en la visión Keynesiana tradicional, el estado interviene en el mercado desde

una posición exterior a éste para condicionarlo y ‘orientar’ la conducta económica de los sectores privados; en nuestro caso, el estado, desde el punto de partida quedaba incorporado dentro de las relaciones económicas que ‘supuestamente’ habría de regular.

El desarrollo de formas institucionales que favorecieron la existencia de una democracia ‘fuerte’, en el sentido que he expresado, estaba vinculado a que la participación política desde los inicios del estado se había desenvuelto en un contexto signado por el objetivo explícito de garantizar: la paz interior, el fortalecimiento de la autoridad central frente a los caudillos regionales, la unión nacional y la libertad individual.

En este sentido, el modelo liberal sancionado por los constituyentes de 1853 y consolidado desde la generación del 80 significó un corte respecto de las tradicionales instituciones que procedían de la época colonial y que podríamos caracterizarlas por: la participación comunal-vecinal y la participación municipal que había caracterizado a la Revolución de Mayo⁴³ pero este corte se produjo en un contexto donde la aparición del sistema de partidos estaba condicionada por un sistema de élites en un proceso similar al de muchos países del continente europeo pero que distaba de la experiencia norteamericana cuyo diseño inspiró la Constitución de 1853 que, en sus rasgos generales, aún con la ley Sáenz Peña, marcaban el límite de participación política que podía tener la sociedad civil.

En Argentina el sistema de partidos en sus inicios fue paralelo a la consolidación del estado. Éste sistema es la única forma reconocida como legítima para la participación política. Durante el período de consolidación estatal, éste sistema de partidos podría caracterizarse como ‘de partido único’ por lo que la organización de la sociedad civil en sindicatos, colegios profesionales, etc.

⁴³ El propio Ramos Mejía había interpretado a la Revolución como: “...un movimiento de carácter esencialmente municipal...” que continuó en el tiempo por lo que “...la federación argentina no es sino el desenvolvimiento natural del comunalismo colonial...” (Citado en Trusso, 1968: 44).

inició su desenvolvimiento dentro de un contexto en el que se encontraban siempre bajo el control y el influjo del sistema de partidos políticos.

Y si bien la generación del 80 había puesto el acento en la libertad individual y el individualismo económico, los reclamos de la Unión Cívica Radical o del Mitrismo de 1890, incluso de los demócratas progresistas de inicios del siglo XX no cuestionaron esos valores sino que acentuaron el énfasis en el igualitarismo político y la voluntad popular. Durante la década de 1930, encontramos una dinámica estatal desbordada y aquello que no es el estado se ubica bajo el control del sistema de partidos. Esto explica la importancia que poseía la 'Concordancia' impulsada por Justo ya que la imagen podría ser definida como una contraposición entre el estado y la sociedad civil que se encontraba mediatizada por el sistema de partidos.

En este sentido, el hecho que inaugura una nueva etapa es la movilización de masas de 1945 ya que produce un salto cualitativo en las formas de participación política: se trata de una forma de participación libre, directa, que gana un espacio sin intermediación de los partidos y se inserta dentro del sistema político y en el proceso de toma de decisiones.

Sería absurdo argumentar que el sindicalismo representó una nueva instancia de mediación en aquel momento. Por lo menos, hasta 1945 los sindicatos no poseían semejante capacidad de movilización y el movimiento sindical, en su conjunto, no se encontraba fuertemente cohesionado⁴⁴. En este sentido, todo indica que el sistema institucional en su conjunto fue desbordado por la sociedad civil que movilizándose se pronunciaba.

⁴⁴ Los principales antecedentes al respecto de esa falta de cohesión son, entre otros: la fractura dentro de la federación obrera de la carne entre José Peter y Cipriano Reyes; la fractura que se produjo entre sindicatos de orientación comunistas y los que seguían a Perón con la huelga de 1944 y, sobretudo, la discusión dentro del Comité Central Confederal del día 14 de Octubre de 1945 donde prevaleció por 21 a 19 y luego de 16 horas de debate el apoyo a Perón por medio de una huelga general.

Con el advenimiento del peronismo asistimos a una etapa de modificación profunda tanto del estado como de los formatos de representación y procesamiento de demandas. Se podría decir que el populismo como variante latina de los modelos corporativos recupera, en parte, la tradición roussoniana, en el sentido que se inscribe en contextos donde el elemento que gravita es la desconfianza en los mecanismos institucionales de la democracia representativa y en una práctica, concreta, por medio de organizaciones sindicales y de base del ejercicio directo del poder. Así, a la democracia como representación de la voluntad popular (bastante desgastada, por cierto) le siguió la noción de la democracia como ejercicio de la voluntad de las mayorías: “...Soy, pues, mucho más demócrata que mis adversarios, porque yo busco una democracia real, mientras, que ellos defienden una apariencia de democracia, la forma externa de la democracia...” así lo expresaba en su discurso del 12/2/1946, Juan Domingo Perón.

Estas mayorías organizaban sus intereses por medio de diversas organizaciones en el marco de un sistema político claramente corporativo que tendía a consolidarse sobre el desgaste que la década del 30 había significado para los partidos políticos y, por ello, deviene como ‘movimiento y no como partido’. Esta fue la forma en que se articuló la difícil relación entre ‘libertad e igualdad’ y que dio lugar a un cambio en la concepción de lo democrático sobre la base de una demanda compartida, en principio, tanto por la clase obrera como por amplios sectores de la burguesía industrial opositora al país agrario. Éste movimiento (de orientación táctica) modificó las características del estado articulando una nueva relación entre sistema de partidos, estado y sociedad civil y fue el camino para asegurar rápidamente una política de inclusión apoyada en la igualdad y que, al mismo tiempo, garantizaba el control de la sociedad civil. El estado devino en movimiento y la voluntad de la mayoría se transformó

en sinónimo de la voluntad nacional. El movimiento político absorbió, por decirlo con Gramsci, la capacidad molecular del estado y pasó a transformarse en un requisito para la estabilidad del sistema político por medio de la creación de un entramado institucional (no estatal) que era el canal por el que la sociedad civil gestionaba la política.

El carácter centralizado del estado pasaba ahora hacia el movimiento y se sintetizaba en la figura de Perón sobre la que se producía una articulación institucional que seguía la tradicional centralización bajo la dirección, ahora, del movimiento y con un nuevo engranaje construido entre los núcleos de la burguesía industrial nacional y la clase obrera.

En los hechos, esto producía una fuerte incongruencia entre los formatos institucionales de representación y toma de decisiones sancionados por la Constitución de 1853 que en su Art. 22 establecía que “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución...” y que no tampoco fue modificado por la Constitución de 1949 que transcribió dicho párrafo en su artículo 14⁴⁵.

Obviamente, los sectores que se encontraban representados por el movimiento encontraban cobijo mientras que los demás quedaban relativamente excluidos de la participación política debido a que la representación no pasaba por los órganos legislativos sino por los grupos de interés y el estado, representado por el movimiento peronista que permeaba a diversas organizaciones sociales y sindicales. Por ello se mantuvo una lógica dentro de la sociedad civil que desde sus inicios había estado permeada por el estado y el sistema de partidos. De este modo, éstas también se transformaron, por fuera de lo institucional, en ‘instituciones del estado’.

⁴⁵ Un dato que es interesante rescatar en este punto es que muchas de las acciones políticas que se desarrollaron posteriormente, incluso muchas de la actualidad reniegan de ‘la dimensión política’ de su accionar y la fundamentan en el derecho individual del Art. 14: ‘peticionar a las autoridades’.

Estas ‘distorsiones institucionales’ se produjeron en un contexto donde los mecanismos estatales se encontraban fuertemente centralizados dando lugar a un entorno donde la política pública dependía de la capacidad circunstancial de cada actor para tomar el control del aparato estatal para construir hegemonía. Pero al contrario de lo que podría pensarse esta característica no ha sido antifuncional sino que ha operado perfectamente en condiciones de crecimiento económico y por ello, la estabilidad política se encuentra en nuestro país, directamente asociada a éste crecimiento y no a las condiciones en que se desenvuelve el propio sistema político. Por esto no se ha podido estructurar una política de estado incluso en el período que siguió a la Revolución Libertadora.

No discutiré aquí los problemas derivados del 2do Plan Quinquenal ni de las políticas desarrollistas que sobrevinieron. Queda claro que el desempeño económico no era el deseado pero casualmente lo que quisiera plantear es el problema que posee el sistema político que se estructuró para dar respuestas políticas en contextos de crisis y, sobre todo, cuando las derivaciones políticas y sociales de estas crisis avanzan. Mi hipótesis es que los mecanismos que se estructuraron y las contradicciones del formato institucional no sólo se muestran ineficaces en esas condiciones sino que son, al mismo tiempo, elementos activos que tienden a profundizar la crisis ya que si bien el corporativismo facilita, en términos de ejecución de una política pública la creación de consenso; éste se apoya en una ‘ilusión’.

Esta ilusión se debe a que el sistema de partidos, aislado del gobierno y del aparato estatal, tendió y tiende a adoptar una visión del consenso que se transformó posteriormente en el elemento ideológico fundamental sobre el que se estructuró todo el sistema político argentino hasta nuestros días. Se trata de una concepción del consenso incorporada hoy en las prácticas habituales de nuestras instituciones, partidos y grupos sociales y que no se apoya

en una visión compartida ni en la convicción sobre problemas determinados sino que podría caracterizarse por la ausencia de debate y la preeminencia de una negociación que resulta en la adopción de paquetes de políticas con ingredientes propuestos desde diversos puntos de vista.

De allí que las políticas consecuentes resultan en una mezcla contradictoria que no tiene el resultado esperado ya que, dichos consensos tienen que plegarse a las decisiones que adopten los sectores con mayor capacidad de presión. En síntesis, las decisiones políticas surgen con el objetivo de corregir los problemas derivados de las anteriores decisiones y no aparecen como el resultado de una racionalidad política consistente con programas de gobierno y metas a alcanzar. Este fue el consenso político que se generó y que desde todo el arco político impugnaba al peronismo; no porque existiera un programa de gobierno con metas definidas y consensuadas por el sistema político sino porque lo que existía en común era la necesidad de ocupar el lugar del movimiento peronista en el estado.

Ante la posibilidad de alcanzar el gobierno por medio del sistema de representación basado en elecciones, el camino era dejar que las Fuerzas Armadas como elemento coercitivo del estado actuaran contra el gobierno establecido. Demás esta decir que la participación del ejército en acciones políticas vinculadas a partidos era la norma y no la excepción ya que, como sostuve, los partidos permeaban todo el cuerpo social. Habían participado en 1890, y luego en 1893 y 1905 cuando algunos militares habían apoyado a dirigentes políticos de la Unión Cívica primero y del Yrigoyenismo después. La particularidad de estas acciones, estuvo dada porque respondieron a demandas de algunos grupos políticos. Incluso el golpe de 1930 respondió a la necesidad de los conservadores y de algunos radicales antipersonalistas.

Después de 1955 la consecuencia más visible será que: ante la imposibilidad que poseía el sistema político para resignificar el concepto de democracia en su versión populista, éste quedó incorporado dentro de los dispositivos de la acción pública, es decir, en las prácticas políticas y en una nueva expresión de lo que habría de ser el consenso. Como esta resignificación y reordenamiento de dispositivos del estado no era hegemónico esto se traducía en una situación de 'empate político' donde ni el gobierno podía controlar a la sociedad civil ni la sociedad civil podía controlar al gobierno. Y si el sistema de partidos no podía procesar demandas es porque eran la expresión de éste proceso en el que se fueron forjando las instituciones políticas posteriores a la Libertadora donde se consolidaron dos visiones diferentes acerca de la democracia: una recuperaba la tradición radical en el sentido de igualdad política; la otra, la versión populista, la consideraba en la tradición de participación directa.

Claro está que una vez cerrados sus canales de participación política, es decir, los sindicatos, la clase obrera se volcó a la desestabilización del sistema pero esto era consecuencia de la ausencia de canales alternativos para el procesamiento y la gestión de demandas. En este sentido, ni la propia experiencia de la Revolución Argentina pudo responder al modo como las instituciones de la sociedad civil se habían estructurado después de 1955, a pesar de todos sus intentos por establecer una versión ampliada del corporativismo cuando las propias organizaciones de la sociedad civil mostraban síntomas de desborde debido a que ambas concepciones de la democracia se encontraban en disputa.

Por un lado, se apostó a la consolidación de una clase media que recuperaba la noción de democracia de la constitución de 1853 y que no aceptaba el régimen de promoción social del peronismo. Esa consolidación es la que los gobiernos que siguen a 1955 tienden a fortalecer como 'producto social' con miras a

garantizar la estabilidad política en una visión que podría definirse como democracia de ‘clase media’, representativa y con base republicana en la línea del liberalismo anglosajón y las reformas tendieron a concebirse como caminos para alcanzar la modernización económica dentro del estrecho marco que ofrecía ese modelo de democracia.

La división de la sociedad civil entre peronismo/antiperonismo fue la expresión más acabada de ambos universos conceptuales pero, al estar cerrados los canales de expresión política de la clase obrera, ésta manifestó su demanda dentro de las relaciones que ofrecía la sociedad civil, es decir, por medio de las organizaciones que ya poseían, los sindicatos.

Con la participación restringida del peronismo (1955/1972) éstos asumieron un rol político fundamental y politizaron aún más a la sociedad civil, por ello, la mayor parte de las propuestas posteriores intentaron controlar –sin efecto– este proceso de politización. El deterioro de la clase obrera sobre todo en la rama industrial, provocado por la propuesta desarrollista de Onganía, introdujo un factor que desequilibró la delicada estabilidad afectando a una de las columnas vertebrales del sistema político: los sindicatos y quedó expresado en la conformación de la CGT. de los argentinos y creó las condiciones para que la competencia por el ingreso fiscal, la recomposición de los mecanismos de poder, la inhabilitación del peronismo, la discusión sobre la naturaleza distribucionista del estado, etc.; forzasen nuevas y más complejas rupturas de las solidaridades dentro de la sociedad civil⁴⁶.

El intento de Onganía por despolitizar a la sociedad civil cerrando todos los mecanismos institucionales y extra institucionales de gestión y procesamiento político y su intento por

⁴⁶ Esto explica que Onganía experimente problemas políticos a partir de 1968-69 debido a la ruptura de su gobierno con los sindicatos más politizados que seguían a Vandor así, al perder el canal con el gobierno, éste sector iniciaba el proceso de fracturas que conducirían a la conformación de la CGT de los argentinos.

construir un estado 'fuerte' como único espacio político capaz de canalizar y ordenar a la sociedad acabó produciendo lo que lo más conservadores temían que se llegara a producir: un estado aislado, sin capacidad de construir hegemonía cuya legitimación, al no contar con resortes ni soportes activos dentro de la sociedad civil, se diluyera. Las dos acepciones de la democracia legitimaron la acción de los actores que estaban presentes en la sociedad civil. Levingston, intentó profundizar el proceso dándole un carácter más movilizacionista con lo cual perdía el apoyo de sectores de las Fuerza Armadas, la iglesia y los empresarios.

Aceptado que era imposible despolitizar a la sociedad civil y, por ende, encauzar un proceso hacia un sistema parlamentario era inviable, se intentó promover la creación de un 'movimiento nacional' para lo que se promovió un acercamiento a los sindicatos. Pero la crisis se desarrollaba entre aquellos que planteaban la necesidad de la liberación política del régimen, con el fin de volver a un sistema parlamentario y de partidos sin ningún tipo de proscripciones ni condicionamientos, y aquellos que planteaban como objetivo, retomando la concepción más movilizacionista, promover una insurrección popular armada para instaurar un orden social y político alternativo de carácter no-parlamentario y socialista nacional.

En este contexto, y aceptado el fracaso por segunda vez, el estado más que buscar imponer control sólo se limitó, con Lanusse, a intentar establecer algunas características para el gobierno que le sobrevendría. Se pasó de una situación en la que el gobierno estaba 'desbordado' y donde las acciones de la sociedad civil no tenían un cause definitivo, al establecimiento de un contexto que facilitó la organización de las acciones y de los actores sociopolíticos que estaban establecidos.

Si consideramos a los diversos actores, podemos decir que cada uno orientaba sus acciones hacia la consolidación de su propia

meta a partir de evaluar que la crisis de 1969 era el terreno apto para alcanzar sus objetivos: los partidos no peronistas se consideraban los mecanismos más útiles para la contención de la crisis; los sindicatos y las cámaras empresariales buscaban incrementar su capacidad de presión con el objetivo de posicionarse y mantener su situación en el futuro escenario constitucional; la juventud peronista y la guerrilla, a pesar de sus diferencias ideológicas re-interpretó los cuestionamientos de la sociedad hacia el gobierno como la manifestación colectiva de la necesidad de un liderazgo que condujera al país hacia el ‘socialismo nacional’.

El diagnóstico generalizado era que el problema argentino era político; la receta, en el caso de la revolución argentina, era poner fin a la política. El peronismo del 73 intentó por otro camino y trató de encauzarla institucionalmente creando dos conjuntos de articulaciones entre los actores sociales y políticos de aquel momento en una revalorización del sistema parlamentario que habría de convivir con el corporativismo tradicional.

Por un lado se llevó a cabo el Pacto Social –primer nivel de esta articulación– y, por otro, se intentó revitalizar al parlamento como ámbito de negociación tarea para la cual era necesario organizar al movimiento peronista para darle la forma de un partido tal como suponía la reconciliación histórica con Balbín y otros grupos parlamentarios que abarcaban desde el ala derecha, como la Alianza Popular Federalista; al ala izquierda, Alianza Popular Revolucionaria.

Esto desplazaba el problema de la gobernabilidad desde el estado hacia el interior del propio movimiento peronista y, por ello, el complejo andamiaje político e institucional elaborado como solución fue apoyado sin problemas. No obstante, condujo a una progresiva explosión de demandas hacia el interior del peronismo y a una lucha interna que sopesaba el triunfo inmediato y táctico por sobre los proyectos estratégicos y materializables en períodos de larga duración. Poco a poco los mecanismos parlamentarios y

corporativos impulsados erosionaban internamente al movimiento peronista y, de allí, la imagen de vacío de poder que se empezó a construir sobretodo luego de 1974.

La relación estado sociedad durante la transición democrática

Desde la perspectiva del sistema de partidos, la Transición Democrática fue concebida en la Argentina y en el continente americano, en su primera fase, bajo una perspectiva netamente institucionalista. Si bien los distintos procesos de transición obedecieron a las particulares modalidades históricas de los países implicados, es posible hallar rasgos comunes. Encontramos, por ejemplo, un inusitado apetito por la recuperación de las libertades perdidas, y un consenso generalizado sobre la necesidad de construir un régimen democrático de gobierno. Durante los primeros años la demanda se concentró en el recupero institucional antes que en la discusión programática sobre el rumbo económico o temas tales como la destrucción del aparato productivo, por ejemplo.

La idea de la democracia como formato institucional de representación de intereses, sumada a la derrota del peronismo, que fue interpretada como una derrota sindical, revitalizaron al sistema de partidos y al parlamento como instituciones de gestión y participación política.

En el marco del clima post-dictatorial, el gobierno avanzó en la apertura de espacios a la sociedad civil sobre todo en materia de investigación sobre los hechos producidos durante la dictadura. No obstante, los alzamientos militares de 1985, mostraban los límites de aquella apertura que tras la sanción de las leyes de punto final y obediencia debida, inicio en menos de tres años, un nuevo proceso de erosión del sistema de partidos.

En este contexto, comenzó a crecer nuevamente la alternativa sindical, es decir aquella visión más corporativa de la democracia

en la que la ejecución y procesamiento de políticas públicas se desarrolla por medio de los grupos de interés, a la par que el parlamento y el sistema de partidos poseen un rol complementario.

Ahora bien, si las sucesivas erosiones que sufrió el sistema de partidos hasta aquel entonces no afectaron al sistema político en su conjunto, esto se debió a que el Plan Austral todavía arrojaba resultados favorables. No obstante, para 1987, la desaceleración de la economía comenzaba a repercutir en la capacidad de construir hegemonía que tenía el estado. Por ello, cuando se produce la debacle económica, el radicalismo cede el mandato a Carlos Menem.

Si en los albores del proceso democratizador, la demanda colectiva se manifestaba predominantemente en el plano político-institucional, lógicamente, a partir de lo acontecido con el gobierno de Alfonsín, surgirá un nuevo tipo de demandas de tipo económico social que marcará a la “segunda fase” de la transición democrática de Argentina y el continente. Esta segunda fase verá su realización en nuestro país bajo el mandato de Carlos Menem.

El aspecto económico que promovió su política estuvo marcado por el auge del Neoliberalismo y las premisas neoclásicas del denominado Consenso de Washington que comenzó a perfilarse bajo el discurso neoliberal que permeaba el pensamiento económico dominante en las instituciones financieras y en los círculos gobernantes de los países acreedores. Como se dijo, esta visión sostenía que los desequilibrios macroeconómicos de los países latinoamericanos eran tributarios de las limitaciones y disfuncionalidades del patrón de desarrollo orientado hacia el mercado interno y promovido desde el estado. En consecuencia, era necesario emprender la racionalización y reducción del papel del Estado en la economía para vincularla a un proceso de integración con el mercado mundial. El resultado fue la desorganización de un modelo político y social que, a pesar de sus disímiles manifestaciones, se remontaba a los años 30: el Estado Benefactor.

CAPÍTULO CUARTO

LAS CONDICIONES DE SURGIMIENTO Y CARACTERÍSTICAS DEL TERCER SECTOR EN ARGENTINA

Parfraseando una proposición Marxista se podría decir que ‘la propia realidad del capitalismo es la que provoca los procesos sociales que la ponen en cuestión’. Así, el Estado y el Mercado (y la sociedad en su conjunto) han generado expectativas que son incapaces de satisfacer adecuadamente. Por un lado, el Estado Social proclamó derechos sociales (Art. 14 bis) pero ha sido incapaz de extenderlos. El mercado proclamó a la sociedad del consumo pero no permitió el acceso al mismo de una forma generalizada.

Mientras el Estado de Bienestar se ha visto atrapado por la rigidez burocrática que imprimió una Racionalidad de Estado, el mercado no pudo escapar de los mecanismos de rentabilidad y competitividad que imprime una Racionalidad Económica y, por este camino, ambos han ido perdiendo legitimidad y fueron incapaces de generar sentimientos de identidad e identificación. De este modo, la modernización favoreció y puso a disposición

recursos materiales, informativos y simbólicos, que han sido después efectivamente movilizados y utilizados con fines de cambio progresivo por grupos de ciudadanos.

En el caso argentino; la universalización de algunos servicios como, por ejemplo, el acceso a la educación, a la formación, a la información; y de derechos: a la igualdad entre sexos, condición social, etcétera. Han tenido su proyección sobre lo que, posteriormente, se ha denominado como una creciente crisis de legitimidad de las instituciones públicas y de los partidos políticos dejando al descubierto las limitaciones de la democracia representativa⁴⁷.

Así, las libertades y derechos alcanzados tras el fin del Proceso de Reorganización vieron, con la llegada de la democracia la persistencia y el incremento de la pobreza, de la exclusión social, del desempleo, de la inseguridad, de la degradación medio ambiente, y los cuestionamientos se orientaron hacia los modelos de producción y de desarrollo económico.

Los nuevos movimientos sociales que surgen en el escenario de los 90 son por tanto, resultado de la deficiencia en la satisfacción de las necesidades y de las expectativas respecto de la satisfacción de las mismas de una forma óptima, de la universalización de valores que igualmente entran en contradicción con las condiciones concretas, con colectivos específicos, con ámbitos locales por lo que tanto los efectos positivos, en el sentido de universalización de bienes tecnológicos y valores posadquisitivos; como los efectos perversos (externalidades sociales, que llevan a la ingobernabilidad; y ambientales, que llevan a la insostenibilidad) de la metropolitanización, de la homogeneización cultural y de la mundialización económica, vienen a explicar la explosión del Tercer Sector, pero todo ello también nos ayuda a sentar las bases para especificar sus rasgos y cualidades. Estos son, entre otros, las contradicciones y riesgos propios de una 'ciudadanía societaria'

⁴⁷ Balvé (1994) utiliza el término 'crisis de la legitimidad burguesa' para referirse a este problema.

que ha de superar numerosas adversidades para conquistar su lugar bajo el modelo social imperante.

En nuestro país, las organizaciones civiles, están conformadas por una variada gama de instituciones, no obstante, aunque es posible identificar antecedentes del Tercer Sector desde antes de la Revolución de Mayo no es pertinente hablar propiamente de Tercer Sector antes de la existencia del Estado Nación. Por ello, previamente al abordaje de las condiciones específicas que configuran el Tercer Sector en la Argentina, consignaré algunos antecedentes históricos.

Con anterioridad a la constitución del Estado Nacional, diversas congregaciones religiosas asumieron tareas vinculadas con la cobertura de las necesidades de los más pobres como así también distintas actividades educativas y culturales. Esto conllevó a que se le imprimiese un sentido religioso a la ayuda social. Esta característica continuará con altibajos a lo largo de toda la historia hasta nuestros días (Thompson, 1995: 59)

La revolución de mayo y la constitución del Estado Argentino dieron lugar a las primeras acciones tendientes a la atención de las distintas problemáticas sociales. Estas generaron respecto de los temas concernientes a lo social un desplazamiento de lo religioso hacia lo estatal y que puede visualizarse en la ley de 1822 de “reforma del clero”. En el marco de esta nueva modalidad de intervención del Estado en las cuestiones sociales es que nace la Sociedad de Beneficencia (1823-1948). Ésta, a pesar de su naturaleza ambigua (origen estatal / acción privada, fondos privados y públicos) es considerada como un hito de las asociaciones civiles en el país.

La Sociedad de Beneficencia fue liderada fundamentalmente por mujeres, esposas o parientes de terratenientes, comerciantes y grandes propietarios de la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, la secularización de la acción de beneficencia y la vinculación entre las elites dominantes, el alto grado de involucra-

miento femenino y la contradictoria demanda entre autonomía y financiamiento del Estado, se convirtieron en las marcas de origen de las Asociaciones Civiles en la Argentina.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX se desarrolla una cantidad importante de asociaciones no lucrativas, entre las cuales se destacan aquellas que marcan el resurgimiento del catolicismo social. Bajo el impulso de Felix Frías, quien entendía a la caridad privada como complementaria a la oficial se establecen organizaciones como: Hermanas de la Caridad, las Conferencias de San Vicente y los Círculos Obreros. Todas estas con un claro fundamento religioso, realizaron tareas asistenciales tales como ayuda material, alimentaria y espiritual a los pobres, asesoramiento legal, farmacéutico y médico a obreros.

A fines del siglo XIX, el crecimiento económico y la modernización del país, impulsaron el fortalecimiento de un Estado central y más tarde un sistema de partidos. Debido a las condiciones políticas que ya expuse se crearon asociaciones civiles de una elite social enriquecida, desde las cuales estos sectores podían influir políticamente; ejemplos de ellas son el Jockey Club, el Club de Armas y el Club de Progreso.

El accionar de estas instituciones combinaba un fuerte trabajo en el campo de la política con prestación de servicios sociales a grupos necesitados por lo que el clientelismo político comenzó a vincularse estrechamente con la acción social. El crecimiento poblacional y su concentración en centros urbanos, la consolidación de diferentes comunidades producto de la inmigración, fueron dando lugar, a principios del siglo XX a nuevas asociaciones mutuales y barriales. Motivados por sentimientos de raza, etnia, religión, o bien por necesidades vecinales, el asociacionismo solidario creció fuertemente en todo el país.

Estas nuevas organizaciones planteaban un modelo alternativo al de la beneficencia tradicional. Dos características de las nuevas

organizaciones que comienzan a surgir son: sus beneficiarios eran sus propios miembros (lo cual hacía de ellas lo que hoy denominaríamos ‘organizaciones de base’), y se encontraban lideradas por hombres. Estas dos características situaban a estas organizaciones en franca contraposición a la beneficencia original que era direccionada hacia “los otros” y encabezada por mujeres.

En la ayuda filantrópica y asociacionista en la Argentina hasta ese momento, se conjugaban motivaciones individuales (como el altruismo, la generosidad, valores religiosos, de solidaridad) y motivaciones políticas, orientadas al control social. De modo tal que la necesidad de control social y moralización de sectores emergentes se alternaron con la promoción de ideas liberales, positivistas e iluministas y con la búsqueda de canales alternativos de acción política.

Con la irrupción del peronismo a mediados del siglo XX en la escena política nacional y el surgimiento de la figura de Eva Perón y la tarea de su Fundación, se amalgamaron ambas dimensiones. Moviada por convicciones personales, pero a la vez cumpliendo un mandato político del Estado peronista, Eva Perón revolucionó las reglas de juego de la filantropía privada y el Estado pasó a tener el monopolio de la ayuda social. Tras el derrocamiento del segundo gobierno peronista en 1955, el Estado continuó aglutinando la gran mayoría de las acciones de bien público relegando a una escasa participación al resto de las organizaciones sociales. Este modelo del Estado Benefactor y centralista se mantuvo durante los años 60’ y 70’. Es posible decir, entonces, que el modelo actual emerge allí donde aquel modelo declina.

Las condiciones actuales del Tercer Sector⁴⁸ en la Argentina

El campo de aquello que generalmente denominamos organizaciones de la sociedad civil, tal cual hoy lo conocemos, puede ser planteado como el producto de un proceso histórico. No obstante, su existencia actual esta condicionada por dos hechos producidos en la historia reciente y vinculados estrechamente con las dificultades que posee el estado para el procesamiento y gestión de demandas.

“...la historia reciente nos mostró dos momentos claves, aunque por cierto muy contrapuestos entre sí, en los que la crisis del sistema político y la parálisis del Estado brindaron condiciones para la expresión más o menos autónoma de la sociedad: en el período pos-Malvinas en el que la política fue casi puro espacio público y en la enloquecida etapa de la hiperinflación donde el Estado se rindió al cruento juego del sálvese quien pueda. Uno alimentó el entusiasmo democrático que revitalizó el tejido asociativo en los orígenes de la transición, el otro tuvo un efecto disolvente de desorganización social y precipitó un vertiginoso proceso de reforma del Estado y de pasaje a una economía de Mercado...”. González Bombal (1995: 25).

De esos dos momentos surgen dos procesos políticos claves: la restauración de la democracia y la serie de políticas de reforma implementadas por el gobierno de Carlos Menem. Aquello que se ha denominado resurgimiento de las organizaciones civiles, tal cual hoy las conocemos, es el resultado de esos dos quiebres que transformaron, ampliaron y redefinieron lo que denominamos Tercer Sector.

El primero se ubica 1983, con la finalización de la dictadura militar y el advenimiento de la democracia. A partir de ese año, se reestablecen todos los derechos constitucionales. Si el Proceso de reorganización Nacional llevó adelante la anulación del

⁴⁸ Por el momento utilizaré indistintamente los términos: organizaciones de la sociedad civil, tercer sector u organizaciones no gubernamentales.

tejido institucional de la Argentina, por medio de reprimir el pensamiento opositor al régimen y a la organización social que el gobierno pretendía llevar adelante; el retorno de la democracia, implicó la instauración de un marco institucional, político y cultural propicio para el funcionamiento y consolidación de las organizaciones de la sociedad civil.

Con el reestablecimiento de las libertades individuales y de asociación, el tejido asociativo comienza a reorganizarse, constituyendo redes sociales y organizaciones, que permitieron comenzar a dar respuesta a las inquietudes y necesidades de la población. Se crearon organizaciones vinculadas a la educación, salud, derechos humanos, etc., generando, mas allá de su nacimiento, un pasaje de autoridad y autonomía del Estado a la comunidad.

Con anterioridad al reestablecimiento de la democracia, durante los años 70' y los 80' surgieron en la Argentina movimientos sociales de carácter "local" y que se constituyeron como vías alternativas y válvulas de expresión de una sociedad que encontraba todos los canales institucionales cerrados, como consecuencia del Proceso. En este sentido, podemos afirmar que estos actores, nacidos en la sombra del régimen militar, son los antecedentes y pilares del "florecimiento" de las organizaciones civiles una vez recuperada la democracia.

El segundo quiebre se ubica a comienzos de la década del 90' y sus efectos son diferentes a los del primero. La instauración del modelo socio-económico neoliberal. En este sentido, el espacio que quedó vacío por el "achicamiento del Estado", tendió (incentivado por el propio estado) a ser ocupado por el Tercer Sector.

A su vez, la denominada "apertura al mundo" y su consecuente acceso a las nuevas tecnologías, la privatización de las grandes empresas estatales, la modernización de las comunicaciones, trajeron concepciones y modelos hasta entonces desconocidos tendientes a garantizar la eficiencia a un costo menor. Surgieron

nuevos parámetros y conceptos como calidad, eficiencia, resultado, relación costo beneficio, gestión, que fueron redefiniendo las reglas de juego para las empresas, organizaciones y la sociedad toda e instauraron un nuevo lenguaje para las organizaciones civiles, aspecto muy significativo si consideramos la capacidad de estructuración que posee el lenguaje sobre los fenómenos sociales.

De este modo, el primer quiebre libera a la sociedad civil de las restricciones que impuso el Proceso de Reorganización Nacional a su dinámica; el segundo abre, vía ausencia del Estado, un terreno en el que el Tercer Sector puede operar y constituirse. Así, aquello que hoy denominamos Tercer Sector, en la Argentina, se encuentra caracterizado por los quiebres recién mencionados ocurridos en las últimas dos décadas. El primero de ellos fue la condición de posibilidad para su surgimiento; el segundo fue el condicionante decisivo de la redefinición de sus características, denominación y modo de funcionamiento.

Desarrollo y legitimación del Asociacionismo Ciudadano en Argentina

Si bien el asociacionismo ciudadano no es un fenómeno nuevo y ha ido adoptando desde hace tiempo diferentes formas de organización: fundación, sociedad de fomento, sociedad de beneficencia, organizaciones de la sociedad civil, etc.; recién a partir de la década del noventa estas organizaciones empiezan a ser estudiadas por la comunidad académica, que ven en ellas un actor fundamental para el cambio político y social (North, 1990) (Putnam, 1993) (Salamon, 1996).

La cooperación voluntaria entre personas que se organizan formalmente para lograr determinados intereses comunes constituye, a un tiempo, un espacio privilegiado para ensayar formas modernas de sociedad y un resultado de los procesos que operan en éstas. Ya en el siglo XVIII y principios del XIX, tanto en Europa

como en América, existió una proliferación de formas de agrupación (sociedades de amigos, salones, círculos, academias, cafés, sociedades literarias, logias de francmasones...) que, consideradas en conjunto, desde la perspectiva de los largos procesos, conformaron un movimiento sociocultural en el que se alumbraban nuevos valores, se experimentaban espacios y formas nuevas de producir sociedad, sobre la base de la pertenencia voluntaria.

Este movimiento, que se prolongó después y se ramificó mediante los partidos políticos, los sindicatos y una prolífica heterogeneidad de tipos asociativos, también efectuó una contribución sustantiva a la transición desde las estructuras coloniales regidas por rangos y estatus, a la sociedad burguesa, liberal y oligárquica de fines del siglo XIX.

Este fenómeno (proliferación de asociaciones) y los cambios asociados que han experimentado las modalidades de intervención y de afiliación, las relaciones de las entidades con el Estado y con la sociedad, permiten avanzar la hipótesis de que se ha producido una reestructuración del fenómeno asociativo.

Si durante el período colonial y hasta avanzado el siglo XIX encontramos instituciones fundamentalmente de tipo eclesiástico (tales como hermandades y cofradías) y posteriormente organizaciones como la Sociedad de Beneficencia, el proceso de inmigración masiva dio lugar al surgimiento de una cantidad de asociaciones de socorros mutuos de base étnica que, en algunos casos, evolucionaron hasta convertirse en importantes instituciones mutuales y hospitalarias⁴⁹.

El Estado, bajo el influjo conservador fue ajeno a estos desarrollos por lo que los mismos surgieron 'desde abajo' e incluso fueron reprimidos, en algunos casos, por sus relaciones con el incipiente movimiento obrero. El advenimiento del peronismo

⁴⁹ Las bibliotecas populares y los clubes deportivos son también una novedad de las primeras décadas del siglo XX.

abrió un período distinto para la participación y las organizaciones sociales. La satisfacción de muchas demandas postergadas pasó a ser unificada por el Estado que impulsó el péndulo de lo social hacia la esfera gubernamental⁵⁰.

Con posterioridad al golpe de 1955 se establece Caritas como la agencia de la Iglesia Católica a cargo de las cuestiones sociales; creada inicialmente con el nombre de “Fraterna ayuda Cristiana” y cambiando su nombre al que hoy conocemos.

La última dictadura militar (1976-83) llevó al extremo la represión a las organizaciones políticas y sociales en todo el país. Corresponde a este difícil período el surgimiento de las internacionalmente reconocidas organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos. Luego del retorno a la democracia, se dio una intensa creación de organizaciones no gubernamentales vinculadas a cuestiones tales como la defensa del consumidor, el medio-ambiente, el género, etc. Sin embargo, son las organizaciones dedicadas a problemáticas derivadas de la creciente pobreza y exclusión social las que fueron cobrando mayor relevancia y visibilidad y, en este sentido son objeto de este trabajo.

Es importante aclarar que en los tres periodos mencionados, las organizaciones del tercer sector siempre se encargaron de suplir deficiencias dejadas por el Estado, tanto en aspectos educativos, culturales y recreativos, como proveedores de asistencia básica en el área de la salud, vivienda y alimentación.

En el esquema sustitutivo de importaciones y bajo la forma corporatista de gestión de demandas, el edificio de bienestar, en nuestro país, se asentó en las organizaciones sindicales que, aún hoy mantienen el monopolio de representación por rama y que administraban el sistema de obras sociales (salud) y por medio del apoyo del peronismo habían avanzado hacia la prestación de

⁵⁰ Puede señalarse como una excepción la expansión de las actividades sociales de muchas organizaciones sindicales.

otros servicios sociales como turismo y recreación por medio de hoteles y centros propios; vivienda por medio de cooperativas y mutuales; etc.

En este sentido, el Estado siempre fue el principal proveedor de fondos para las actividades de dichas organizaciones. Dentro de este esquema tanto el empleo como los ingresos eran los pilares del bienestar. Como indiqué lo que podríamos denominar ‘ayuda a la pobreza’ se presentaba como un área residual por lo que era interpretada como simple caridad.

En la década del noventa, se produce un cambio radical en relación a períodos anteriores ya que son nuevos agentes sociales los que entran al campo del tercer sector.

La aparición de la figura del desocupado y el surgimiento de movimientos y organizaciones sociales quitaba protagonismo a la antigua estructura sindical; en el contexto externo, los organismos multilaterales de crédito, por ejemplo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, acercaban fondos para el financiamiento de actividades de muchas de estas organizaciones.

Por otra parte, muchas de las organizaciones de la sociedad civil empiezan a desarrollar actividades donde venden sus servicios para conseguir fondos. Así, el fund raising comienza a ser un elemento clave de las organizaciones del tercer sector. Otro indicador de los cambios operados en el funcionamiento de éste campo es que muchas organizaciones comenzaron a funcionar como consultoras en lo que se refiere a la necesidad de conocimiento acerca del campo como a las tecnologías más adecuadas para implementar políticas sociales (ya que esas organizaciones, principalmente las de base, tienen un contacto muy cercano con sus “beneficiarios”).

Si bien la transformación del estado durante los 90 introdujo cambios ha dado, como se mencionó, lugar al surgimiento de respuestas de la sociedad civil. Según el punto de vista aquí

adoptado, ésta última lo ha hecho como un modo de defenderse ante el avance del mercado por lo que es pausable comprender el carácter defensivo de éstos movimientos.

En este sentido, y como parte del tejido asociativo-comunitario, la iniciativa social se enfrenta con los fallos que el mercado presenta y con sus efectos no deseados que impiden una asignación equilibrada de recursos, actuando como corrector de las leyes que tradicionalmente lo definen: interés individual, exclusividad y oferta-demanda.

Ante el Estado, aparecen como grupos de transformación social por un lado limitando su poder y por otro desarrollando sus potencialidades. Son grupos en los que destaca la mediación Estado-Sociedad, la sensibilización ciudadana y la dinamización del tejido social. Podemos afirmar que mientras que el Estado produce bienes públicos, el Mercado produce bienes privados y el tercer sector bienes relacionales de carácter colectivo.

A diferencia del planteo de Esping-Andersen tendríamos un escenario compuesto por el mercado, el estado y la sociedad. En el caso de ésta última, el desarrollo de pautas asociativas-comunitarias da lugar a la producción de bienes relacionales que constituirán una parte sustancial del espacio en el que cada uno de estos factores podrá tener mayor o menor protagonismo.

Las diferentes formas de relación desempeñan un papel central a la hora de concebir los distintos patrones asociativos y estos no pueden ser ignorados si queremos comprender adecuadamente las formas que puede adoptar y los límites para la iniciativa social.

En un escenario con un mercado 'fuerte' quedará en manos de la iniciativa social y del mercado la prestación de servicios y el estado tendrá un papel regulador de las relaciones entre ambos. Éste sistema se apoyará en la libre competencia y en el supuesto que así se favorece la producción de mejores servicios por medio de sostener un entramado institucional que permite el mantenimiento de aquellas organizaciones más eficaces, ya que serian las elegidas por

los “clientes”. En este supuesto las organizaciones serían alternativas al Estado. Mercado e Iniciativa Social (sea en forma de ONG’s; cooperativas, etc.) entrarían en libre competencia.

Por otra parte, en un escenario con un mercado ‘débil’, y un estado fuerte (como el caso del escenario peronista tradicional) se puede avanzar hacia un modelo donde el sector público monopolice la producción de servicios sociales. En este caso el supuesto es que sólo el Estado está capacitado para administrar el bienestar de los ciudadanos y para la prestación de servicios. Todos los servicios son realizados por el Estado, que garantizaría su adecuada distribución entre aquellos que realmente lo necesitan. Las asociaciones estarían subordinadas al Estado.

También pueden surgir situaciones intermedias en las que el estado busque apoyarse en el tejido social frente al mercado dando lugar a situaciones donde por medio de subvenciones a las organizaciones sin ánimo de lucro que prestan servicios busque garantizar que los ciudadanos accedan a los mismos.

Por último, se pueden encontrar situaciones en las que ni el estado ni el mercado cobren el protagonismo sino que el propio tejido social, por medio de asociaciones pase a ocupar un rol sustitutivo del Estado y, en este sentido, sería útil observar hasta que punto existe o no una correspondencia entre la relación que se establece entre estado y sociedad y cómo esta define la forma que adopta, posteriormente, el proceso político. Por expresarlo de algún modo, es preciso observar si el proceso es una ‘socialización de lo político’ o una ‘politización de lo social’. Creo que por éste camino se puede analizar la forma que adoptó el paso, en América Latina, de los estados liberales característicos de fines del siglo XIX, a los estados sociales del siglo XX y su posterior transformación.

La participación ciudadana como forma de gestión ‘no política’

Quisiera desarrollar una serie de reflexiones en relación a la creación, en los últimos años, de los denominados ‘espacios de participación multiactoral’ y que se plantean como alternativa para la gestión de demandas sociales y, al mismo tiempo, como factor de fomento del desarrollo local.

Dejando de lado, el análisis de la experiencia de las Juntas Comunes durante el peronismo; o los Consejos de la Comunidad de la Revolución Argentina, voy a aventurar la hipótesis que desde 1980, comenzó a prevalecer un ‘sentido común’ que podría definirse como societalista, descentralizador y antiestatal. Y en una gran cantidad de temas, ese ‘sentido común’, a favor de la “sociedad civil”, se ha convertido en el principal obstáculo para pensar los problemas que de fondo dificultan la reorganización de ésta sociedad.

Un ejemplo de esto fue el tratamiento de la descentralización. Ésta se instituyó desde mediados de los 80 sin mayores debates, en una especie de epifanía que contó con el consenso unánime de todas las fuerzas políticas y de las organizaciones sociales y vecinales.

De este consenso participaron no pocos académicos que rápidamente rindieron tributo a la concatenación simplista de una serie de palabras clave que hoy se transformaron en sinónimos: democratización-participación-descentralización; concatenación, claro esta, que sintoniza muy bien con el “small is beautiful”, lugar común del populismo posmoderno en su versión norteamericana, que exige la plena autonomía de la pequeña comunidad frente al estado central, en quien sólo ve la mano expoliadora que cobra impuestos.

Fue en ese clima de renacimiento democrático, que muchos trabajos sobre los ‘sectores populares’ intentaban encontrar similitudes entre los movimientos barriales y las sociedades vecinales de Buenos Aires en las primeras décadas del siglo ya que, en ellas, se observaba un carácter más permanente de “nidos de la democracia”.

Las investigaciones visualizaban el particular estilo de sociabilidad que crearon las asociaciones de la sociedad civil y el ámbito en que se dio (el barrio de la sociedad aluvial, que reunía en su ascenso a clase media a artesanos, empleados y profesionales, nacionales y extranjeros) como ámbito de resistencia y transmisión de una democracia “al acecho” (Gutiérrez, 1995).

Seguramente, en el contexto de transición de los 80, la reflexión sobre el autoritarismo y el ‘terrorismo de estado’ produjo una reivindicación optimista de los procesos propios de la sociedad frente al estado y, al articularse con la aceptación consciente del fracaso del populismo y la caída de la ambición revolucionaria de la izquierda peronista, se tradujo en una revisión no esencialista ni teleológica de los sectores populares y, en particular, en una revaloración (completamente novedosa en la cultura argentina) de la clase media como la sociedad civil por excelencia por lo que quedaba en consonancia con aquella visión de la democracia de ‘clase media’ que desarrollé en el capítulo anterior.

Esto implicó, por decirlo de algún modo, la aceptación política ‘acrítica’ que el marco de la democracia liberal ofrecía y su consecuencia lógica: la adopción de una noción de sociedad civil y el correlato de esta aceptación acrítica, por ejemplo, fue la carencia de discusión sobre el concepto de ‘sectores populares’.

Este concepto surgió como categoría de análisis en lugar de las más tradicionales categorías de ‘clase’ sin que mediase una reflexión sobre las consecuencias conceptuales ni metodológicas que dicho cambio podría acarrear.

Otra situación similar se produjo respecto a las dos categorías asociadas a la de “sociedad civil”: espacio público y mercado. La izquierda liberal-democrática tuvo que dejar de lado la visión escatológica de la política para incorporar en su horizonte de problemas este paquete de nociones, en un proceso de reevaluación del liberalismo que colocó la reflexión sobre el autoritarismo en la

Argentina en el cauce de un vasto movimiento político intelectual mundial que buscaba hacerse cargo de la crisis del socialismo comprendido éste en su versión liberal socialdemócrata.

En primer lugar, la revisión histórico-teórica sobre las relaciones estado/sociedad en la Argentina fue entonces uno de los caminos de valorización de la sociedad civil como categoría política y como protagonista de la transformación democrática en el marco del clima antidictatorial; en segundo lugar, y sin que sus conexiones se advirtieran con claridad, esta valorización comenzó a convivir al poco tiempo con la transformación formidable del menemismo, que por fuera de toda conceptualización, como simple adecuación realista a un diagnóstico conservador sobre las relaciones de fuerzas en el mundo, produjo un nuevo escenario que hoy podría verse como la consumación de los sueños del democratismo antiestatal.

Esta consumación, decretó la extinción de los principales mecanismos de intervención del estado en el mercado e interpuso la materialización de éste y sus relaciones competitivas en cada rincón de la sociedad produciendo una completa identificación entre ambos.

Las críticas al estatismo que esta transformación conllevó combinaron los argumentos tradicionales contra el Estado de Bienestar con una cantidad de argumentos que se hacían cargo del ascenso de la sociedad civil. No se reflexionó sobre las consecuencias del Estado de Bienestar (en su versión corporativista y local) en lo que hace a la relación estado/sociedad civil. Esto implicaba asumir que al hacerse cargo de la existencia social, el estado alentó el consumo pasivo y la apatía ciudadana ya que sus intentos por ampliar la regulación y el control de la vida social mediante formas corporativas de intervención supeditaban los intereses mejor organizados de la sociedad a los intereses del gobierno. No obstante, éstas formas fueron popularizadas por el neoconservadurismo que se valió de ellas para fortalecer una visión peculiar, distorsionada, de las virtudes de

la sociedad civil: “autointerés, flexibilidad, autoconfianza, libertad de elección, propiedad privada y desconfianza en la burocracia estatal” (Cansinos y Leroux, 1997).

Es decir, más que pensar en las consecuencias y los procesos que ha desencadenado la desarticulación del estado benefactor tradicional y la ruptura de los vínculos sociales que anteriormente se tejían se comenzó a apelar a las voluntades individuales y a muestras de solidaridad que la propia emergencia social había producido. Pero lo evidente, aquello que hoy podemos observar, es la existencia de una sociedad anómica, desarmada y carente de los más elementales resortes que una sociedad civil posee más allá del ámbito privado, la familia y el mercado: la trama de asociaciones y la vinculación estable entre el espacio público ciudadano y el espacio público político.

Lo que ha quedado a la vista en la emergencia, además que las privatizaciones se hicieron sin control, es que la cadena de instituciones sociedad civil / mercado / espacio público / estado es una cadena cultural y colectivamente producida. Por lo tanto, si un estado comprometido con la igualdad social suele ser el resultado de una sociedad civil fuerte y, viceversa, un estado ajeno a cualquier tipo de compromiso social suele ser el resultado de una sociedad débil y desarticulada, el problema es cómo se interviene en ese círculo con el fin de producir una articulación diferente de esas instituciones.

Del estado benefactor al pluralismo de bienestar

A lo largo de este apartado expondré algunos argumentos referidos a la causa que, a mi entender, han ampliado la participación de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la ejecución de políticas públicas. Mi hipótesis es dada las características de diseño político e institucional que posee Argentina, la ampliación participativa se ha desenvuelto como una metodología de gestión

de los programas sociales y no como un imperativo de democratización de las relaciones entre el estado y la sociedad civil.

Desde 1982, diversos intelectuales habían comenzado a proponer que ante la crisis del Estado de Bienestar es necesario realizar una serie de reformas. Las propuestas sostenían que los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y el voluntariado sean llamados a desempeñar un papel importante pero muy distinto al que la izquierda ‘socialdemócrata’ había pensado para ellos.

Entre los sectores público y privado debía fortalecerse un tercer sector “independiente” basado en el voluntariado que evite la formación de monopolios públicos y que permita la innovación frente a necesidades nuevas que, al no ser todavía percibidas por el conjunto de la población, sólo conciernen a minorías que el Estado no puede atender. La idea era desarrollada por Hayek (1982), quien enfatizaba sus simpatías hacia la filantropía privada a la vez que su rechazo hacia las aspiraciones redistributivas del Estado del Bienestar. A su juicio, el mal de nuestra época era el exceso de poder que tienen los parlamentos para, a partir de coaliciones políticas, establecer criterios distributivos de riqueza que alteran la distribución que surgiría espontáneamente del libre mercado.

Su razonamiento continuaba sosteniendo que esto conduce a un intervencionismo de las administraciones públicas intolerable y debe corregirse limitando el poder de las cámaras legislativas: “...En tal supuesto, la mayor parte de los servicios hoy prestados por los gobiernos centrales podrían ser encomendados de nuevo a las autoridades regionales o locales que, a tales efectos, quedarían facultadas para recaudar tributos en la cuantía que juzgaran conveniente, si bien la distribución de la correspondiente carga entre los distintos contribuyentes debería quedar en todo momento sometida a la normativa al efecto establecida por la legislatura central...” (Hayek; 1982: 247-253).

En la interpretación de Hayek la normativa no debería por ley, alterar las distribuciones naturales del mercado. Al mismo tiempo, "...no tiene por qué ser el gobierno central quien determine qué entes deberán prestar los diferentes servicios; ni es desde luego aconsejable que tenga facultades para hacerlo (ya que) "...las administraciones locales, así como las regionales, quedasen por tales vías transformadas en corporaciones de carácter cuasi-mercantil..." (Hayek; 1982: 253).

Solo si se aleja a los individuos de su condición de ciudadanos ocupados en la defensa organizada de sus intereses y se los posiciona como consumidores individuales se vuelve posible un Estado que delegue o incluso abandone sus responsabilidades en el bienestar social para transferirlas al mercado y a la filantropía privada. Y esta propuesta de sociedad de bienestar es la que subyace en los principios de las reformas llevadas a cabo durante los años noventa en Argentina y aunque su éxito ha sido escaso a tenor de las resistencias sociales que ha encontrado en su ejecución, mayor éxito han tenido las propuestas más moderadas dirigidas a la contención del gasto público y a brindar mayor protagonismo a la sociedad civil.

Con el surgimiento de las políticas sociales 'focalizadas' a partir de 1992 ha comenzado a desarrollarse en nuestro país un conjunto de políticas sociales en base a una reestructuración tendiente a fomentar el denominado pluralismo de bienestar (Johnson, 1990).

Por pluralismo de bienestar comprenderé al diseño institucional donde las políticas públicas son diseñadas en base a una responsabilidad compartida entre el Estado, el Mercado y la Iniciativa Social orientadas hacia la extensión de los derechos sociales, su personalización y la promoción de la participación social en su gestión. En este sentido, diferentes autores suponen

que esto conllevará a un proceso de democratización del Estado y reconstrucción de la sociedad civil.

En el modelo pluralista, el Estado posee un rol menos dominante por lo que deja de ser el principal instrumento para dar una provisión colectiva de servicios sociales de bienestar que pasa a ser compartida por la Iniciativa Social y el Mercado. En línea con estas propuestas se trata también de aumentar la eficiencia de los servicios y la capacidad de elección de los usuarios mediante la introducción de la lógica de mercado en los servicios públicos. Con este fin las políticas tendientes al pluralismo de bienestar proponen procedimientos para aumentar el papel de la sociedad civil: los mercados internos, los denominados cheques sociales y la autogestión.

La finalidad sería construir unos mercados regulados de servicios de bienestar tomando como proveedores a las administraciones públicas, a las empresas, a las organizaciones voluntarias y a las cooperativas. Unos mercados que habrían de servir para desarrollar nuevos puestos de trabajo en torno a los llamados 'servicios personales de proximidad'.

Dos aspectos ligados al pluralismo del bienestar y que no pueden olvidarse, son la descentralización y la participación. La descentralización en nuestro país ha implicado poner el énfasis en el gobierno local y se tradujo durante los años 90 en la transferencia de competencias en el área social a los municipios, al mismo tiempo que las provincias tendieron a concentrar los recursos provenientes de la Nación, todo esto, en el contexto de un sistema político que siempre se ha mostrado reacio a la descentralización de sus funciones y toma de decisiones a la sociedad civil.

A pesar de esto, en el modelo pluralista de bienestar se pretende que los ciudadanos asuman de un modo solidario, con todo interés, la consecución de fines públicos. En este sentido se produce un proceso político paradójico el Estado debería potenciar

movimientos reivindicativos hacia sí mismo y al mismo tiempo las asociaciones deberían presionar a la Administración para que facilite los recursos que hagan posible su existencia.

Por otra parte, si los procesos de fragmentación no generan solidaridad sino individualismo y descomposición del tejido social el incremento de la acción organizativa bien puede perseguir un interés corporativo por lo que la proliferación y auge de las asociaciones tiene una estrecha relación con la caída del empleo, el incremento de la pobreza y la ausencia de políticas efectivas de bienestar.

En Argentina, durante los últimos años, la mayor parte de los argumentos tanto académicos como políticos a favor del fortalecimiento de estas organizaciones se vincula a que son vistas como 'nidos' de democracia y espacios para el ensayo de nuevas formas de ciudadanía. En este sentido creo que quedan al descubierto las relaciones que subyacen a las investigaciones empíricas y los programas gubernamentales en relación a la teoría política normativa y, específicamente con la teoría de la democracia.

En el terreno más concreto, creo poder afirmar que subyace a este renacer de las propuestas e investigaciones sobre la participación ciudadana y el desarrollo local un renacimiento (aunque ciertamente enmascarado) de la política normativa que pone en discusión la vigencia de ciertas construcciones sociopolíticas. Por ende, se trata de forzar dichas formas de participación dentro de las coordenadas impuestas por la Constitución y por las representaciones del 'deber ser' del ordenamiento político actual.

El problema real, es que se intenta dar formato institucional y participación en la gestión de las políticas públicas a organizaciones que no habían sido previstas por la Constitución ni el propio sistema político.

Entre los sindicatos y otros grupos de interés; entre los partidos políticos y el Congreso; entre las corporaciones del ámbito público como los colegios profesionales y las del ámbito privado

como las empresas, a partir de los años 90 se ha reconocido un cúmulo de organizaciones (de derechos humanos; del consumidor; de la Mujer; del medioambiente, etc.) cuya estructura no se corresponde con ninguna de las anteriormente existentes y, al mismo tiempo, no poseen entre sí una forma uniforme. No obstante, se ha comprobado que poseen cierta eficacia en cuanto a la obtención de legitimidad social frente al ordenamiento social y político vigente.

Tal como intenté argumentar en el ordenamiento político corporativo que prevaleció, sobretodo, durante la etapa sustitutiva, el sistema sociopolítico se apoyaba en la aparición de grandes asociaciones con afiliación voluntaria y monopolio de representación otorgado por el estado. La capacidad de disciplinamiento de estas organizaciones se encontraba extendida por medio de un cúmulo de funciones administrativas que adoptaban frente a sus afiliados.

Funcionando como ‘gobiernos privados’, los sindicatos y cámaras empresariales adoptaron en nuestro país funciones paraestatales de gestión y procesamiento de la demanda y garantizaban el disciplinamiento social por medio de otorgar identidad (incentivos simbólicos) a sus miembros que se definían por la rama de la producción en la que estaban insertos.

Así, en la etapa sustitutiva, el funcionamiento de estas organizaciones era un elemento político clave para la solución de situaciones donde ni la adaptación al mercado ni la intervención directa del estado fueran políticamente viables para dar forma al ordenamiento social. Pero desaparecido el esquema sustitutivo; abandonado el horizonte de la movilidad social y desarticulado el esquema corporatista de gestión y ejecución de políticas públicas el problema que deseo plantear se refiere específicamente a las posibilidades que presentan las propuestas de participación ciudadana en Argentina y, en concreto, los espacios de gestión

multiactoral con el objetivo de saber si son recomendables como alternativas en el fortalecimiento del sistema político.

Estado, tercer sector y asociaciones público-privadas

A nivel mundial, durante los 80 y los 90 el sector público a redefinido sus roles lo que supuso un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas (lucrativas y no lucrativas) en un proceso que algunos han denominado privatización del Estado (Savas, 2000).

En teoría, cuando se trata de prestar un servicio o garantizar el consumo de un bien, la administración pública tiene cuatro opciones y tres de ellas pasan por asociarse con el sector privado. Resumidamente puede:

- a- Mantener la producción del servicio o el bien en la administración pública.
- b- Externalizar la producción del servicio o en bien a una empresa privada.
- c- Externalizar la producción del servicio o el bien a una organización no lucrativa
- d- Desarrollar una “economía mixta”, con una parte producida por la administración, otra por el sector privado y una tercera por el sector no lucrativo.

Es cierto que estas asociaciones se pueden ver como un continuo debido a que las relaciones entre estos sectores no son estáticas y pueden adoptar cinco formas básicas, en función de la política económica dominante. Estas funciones pueden ser: reprivatización, fortalecimiento, partenariado pragmático, subordinación al Estado y nacionalización.

En definitiva, las relaciones público-privadas se sitúan en un continuo que va desde un sistema dominado por organizaciones

privadas que buscan solamente un beneficio económico a la hora de prestar servicios o bienes a la sociedad y sustituyen progresivamente al Estado y a las organizaciones de la sociedad civil (reprivatización) hasta un sistema en el que el Estado lo domina todo (nacionalización) y donde las empresas y las organizaciones de la sociedad civil ocupan un lugar marginal.

Si consideramos estas posibilidades teóricas, se puede afirmar que durante los años 90, el estado argentino paradigmáticamente ha tratado de pasar de un extremo al otro de la tabla, es decir, de un modelo fundamentalmente nacional a un modelo reprivatizador.

A los fines del análisis que aquí me interesa me centraré en las formas de relación que se ubican en el centro de la secuencia público-privada del Cuadro 20; respectivamente, pluralismo de mercado, pluralismo de bienestar y Estado de bienestar.

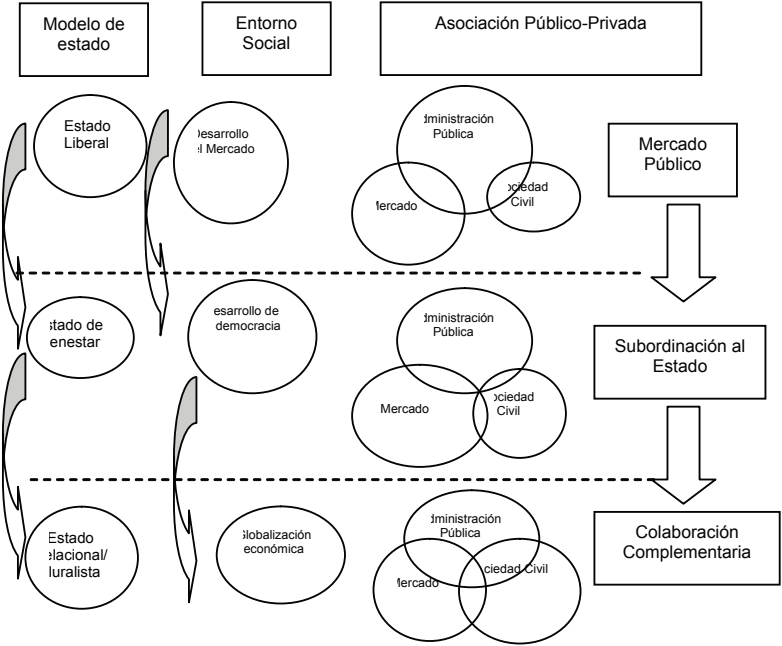
Cuadro N° 20: Relaciones entre público-privado

Reprivatización	Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Colaboración Complementaria	Subordinación al estado	Nacionalización
Avance de la empresa privada sobre el espacio público.	Avance de las organizaciones de la sociedad civil sobre el espacio público.	Las organizaciones de la sociedad civil complementan a las agencias públicas.	Las organizaciones de la sociedad civil y las empresas se subordinan al estado.	El estado avanza a ocupar espacios de la sociedad civil y del mercado.
MERCADO PRIVADO	PLURALISMO DE MERCADO	PLURALISMO DE BIEN-ESTAR	ESTADO DE BIENESTAR	MERCADO PÚBLICO
PRIVADO	←—————→			PÚBLICO

En la primera forma (fortalecimiento de la sociedad civil), las organizaciones sociales y las empresas se verían reforzadas y podrían sustituir a las agencias públicas; en el segundo (colaboración complementaria), las agencias públicas y las organizaciones privadas cooperan y se complementan; finalmente, en el tercero

(subordinación al Estado), las organizaciones privadas son vistas casi como un obstáculo y deben subordinarse al Estado.

Si consideramos la evolución del estado en función de los mecanismos institucionalizados para garantizar la ciudadanía y su relación con el sector privado, gráficamente, podemos presentar la evolución del siguiente modo:



Si en Argentina el régimen de bienestar guardaba similitudes con el modelo Bismarckiano y su expresión política era un sistema corporativo, éste modelo sufrió modificaciones a partir de la década de 1980 a partir de la emergencia de un “nuevo” modelo de bienestar donde la sociedad civil ha comenzado a tener una participación en la gestión de la política social que condujo a que muchos investigadores utilicen términos como el de Estado relacional para referirse a la emergencia de un estado que “...reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los

problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos solo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia sociedad...” Mendoza (1995: 11). Otros investigadores se han referido a la importancia y el valor de lo público no estatal Bresser (1997).

En este sentido, se ha pasado de una relación donde tanto los grupos de interés como el mercado se subordinaban al Estado (donde las organizaciones de la sociedad civil trabajan, principalmente, de forma subordinada a los intereses del Estado atendiendo sectores marginales por medio de la beneficencia) al establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales.

En Argentina, como sucedió en un amplio abanico de países del antiguo bloque comunista, Asia y África durante la década de los ochenta y principios de los noventa, la reducción del tamaño del Estado, la privatización, fue el tema político que ocupó la mayor parte de la agenda pública. Las instituciones financieras internacionales junto con el Gobierno de Estados Unidos recomendaron una serie de medidas destinadas a reducir el grado de intervención estatal en la economía.

El problema fue que, como consecuencia de la aplicación de esas medidas, durante el proceso de reducción del alcance estatal, muchos países disminuyeron la fuerza del Estado” o crearon “capacidades institucionales que eran débiles o, incluso, inexistentes.

Centrando el análisis en la dimensión productiva del bienestar y siguiendo la diferenciación que realicé referida a las tres áreas donde principalmente se despliegan los dispositivos de bienestar, es decir la vinculada a la capacidad de acceso (cantidad de profesores por alumno; camas por hospital, etc.); la referida a las condiciones de acceso (costes de traslado, distribución geográfica de los centros, etc.); y la referida al control y gestión administra-

tiva del servicio, podemos afirmar que restaría el agregado de una cuarta dimensión referida a quien produce el servicio.

En relación a esta última, podemos afirmar que una modalidad es la producción por parte de la administración pública con funcionarios públicos. En este caso, la unidad de producción puede ser la dirección o secretaría u otra dependencia de una administración pública, una empresa pública, etc. Pueden citarse ejemplos: escuelas y hospitales públicos, la administración de justicia, la policía, el ejército, etc.

Otra posibilidad de producción pública se vincula a la realización de acuerdos entre diferentes administraciones públicas. Un ejemplo es la financiación que la administración nacional realiza a algunos municipios o provincias para que ofrezcan un servicio en su nombre.

La última modalidad de producción pública, menos común, consiste en la producción por parte de las administraciones públicas para el sector privado. Por ejemplo, cuando un municipio alquila a una empresa un espacio público (estadio, museo, etc.) para celebrar un evento, o cuando la policía se ocupa de la seguridad de un evento privado y recibe dinero por ello.

La firma de contratos entre la administración pública y terceros para la producción de un bien o un servicio es la modalidad más extendida de asociación entre lo público y lo privado. Es decir cuando se produce la externalización de la producción del servicio. Las obras públicas son el ejemplo más claro al respecto (asfaltado, caminos, escuelas, hospitales) generalmente se contratan a empresas privadas para su construcción o mantenimiento. Otro tanto podemos afirmar de los servicios de comida de lugares públicos (escuelas, hospitales, prisiones, etc.) que se contratan a terceros.

La segunda forma de producción privada que utilizan también intensivamente las administraciones públicas son las subvenciones

y subsidios, mediante las cuales se apoya económicamente al sector privado para que produzca un determinado servicio público.

Una variedad poco difundida en Argentina pero que se ha extendido sobretudo en el sector salud es el tique o talón al consumidor (como el ejemplo de los vales de medicamentos). En realidad se trata de una variedad de la subvención, que, en este caso, se entrega a una persona física, quien decide en última instancia dónde compra el servicio.

Las concesiones o franquicias son otra modalidad de producción privada de servicios públicos. En este caso, la administración otorga una serie de privilegios a una empresa privada para que produzca de forma exclusiva un determinado servicio en una zona geográfica. Durante los 90 esta modalidad fue una de las más difundidas en nuestro país en la producción de gas, agua y electricidad, en las telecomunicaciones, etc.

La última modalidad de producción de servicios es el mercado libre. En este caso, las administraciones públicas solo deben preocuparse que los servicios ofrecidos por el sector privado cumplan la normativa vigente en materia de seguridad, sanidad, medio ambiente, etc.

Es interesante destacar que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la producción de servicios de bienestar ha sido mínima y ha seguido la tendencia histórica de concentrarse en las áreas de Salud y Educación por medio de la formación de cooperadoras. Sin embargo, ha existido un área privilegiada donde el tercer sector ha experimentado un fuerte crecimiento en torno a la gestión y administración.

Pero antes de avanzar creo útil diferenciar la producción de servicios en dos tipos: a- servicios intensivos en capital (producción de energía eléctrica, distribución de agua, transporte público, limpieza, etc.) y b- servicios intensivos en mano de obra (cuidado de personas mayores, educación, integración de personas exclu-

das, etc.). Si los primeros se caracterizan por necesitar mucha inversión al principio, y una inversión importante en concepto de mantenimiento; los segundos, en cambio, son intensivos en personal y precisan mucha gestión de recursos humanos.

En los servicios intensivos en capital existe un primer grupo que corresponde a los bienes colectivos que pueden ser consumidos individualmente por las personas. Este tipo de bienes, inicialmente fueron producidos y distribuidos por el estado y luego fueron traspasados al sector privado. Telecomunicaciones, agua, electricidad, gas, por ejemplo han seguido la trayectoria 1 del cuadro 21. En esta trayectoria, el Estado transfirió una parte de la provisión del servicio y toda su producción al sector privado; para reservarse la tarea de regular y planificar el servicio privatizado; en esta función han sido comunes los conflictos y, en algunos casos se optó por la reestatalización de la producción, tal como es el caso de la provisión de agua en la Ciudad de Buenos Aires.

Un segundo grupo de servicios intensivos en capital corresponde a los bienes colectivos consumidos de forma colectiva, cuya producción, por su interés público, deben asegurar todavía los estados. El Estado no puede privatizar este tipo de servicios ni confiarlos al sector privado limitándose a regularlos debido a su importancia estratégica para el funcionamiento de la economía. En este caso, la tendencia siguió a la trayectoria 2, según la cual, normalmente, se ofreció primero un contrato para realizar la inversión inicial en infraestructura y luego una concesión para su mantenimiento. (Cuadro 21). Ejemplos de esta área son la infraestructura vial, el transporte público (aéreo, urbano, etc.) pero también lo relacionado con la limpieza de calles, recolección de basura, eliminación de residuos, etc.).

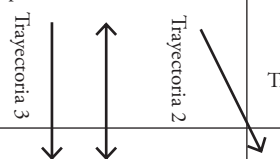
Por último, existe una serie de servicios públicos intensivos en mano de obra que apenas habían sido prestados en la sociedad y que, como consecuencia de su creciente demanda, el Estado se ha visto

obligado a asumir de forma progresiva. Es el caso de los servicios sociales orientados a las personas mayores, la infancia y la juventud, los grupos marginales, etc.. Es en esta área específica donde el Estado trata de implicar a la sociedad, por lo que busca fórmulas de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, la trayectoria que han tendido a seguir es la tercera, cuyas fórmulas más extendidas son los contratos, las subvenciones y los subsidios. En síntesis, ha sido en el área más intensiva en el uso de mano de obra donde el estado ha recurrido a las organizaciones de la sociedad civil sobretodo en lo referido a la asistencia a la pobreza.

En la trayectoria 1, que corresponde a las antiguas empresas estatales privatizadas, el Estado sigue manteniendo la capacidad de regular y planificar los servicios, así como de llevar a cabo el control y la evaluación de lo que está haciendo la empresa productora del servicio. Es precisamente en esas funciones de regulación donde emergen los principales conflictos entre los sectores público y privado; en la trayectoria 2, que corresponde a los servicios intensivos en capital, las administraciones públicas contratan a la empresa privada para su realización y, posteriormente, les otorgan concesiones para asegurarse muchas veces su mantenimiento. Esta asociación continuada también es fuente de problemas entre ambas partes; en la trayectoria 3, que corresponde a los servicios que el Estado empezó a producir sobretodo con el aumento de la pobreza durante los noventa y se persigue que las organizaciones de la sociedad civil se corresponsabilicen en su prestación. En este caso, los conflictos tienen que ver, fundamentalmente, con los recursos humanos y financieros.

Cuadro N^o 21: Trayectorias en la producción de servicios

Provisión / Producción	PÚBLICA	PRIVADA
PÚBLICA	-Producción a cargo del Estado. -Acuerdos entre administraciones públicas. Trayectoria 3 	- Venta del servicio de la Administración Pública al mercado. Trayectoria 1
PRIVADA	Contratos Subvenciones Concesiones	Mercado libre Tickets –vales.

En síntesis, el sistema de bienestar dual que, a mi entender, posee la Argentina da lugar a que el pluralismo de bienestar se exprese, sobre todo, en el área de producción de servicios sociales trabajo intensivo. Mientras tanto, el modelo tradicional que comprende al trabajador que cotiza, solo ha sido modificado por el avance ‘parcial’ del mercado en el área de salud⁵¹ y por los subsidios que se otorgan a los sindicatos para continuar brindando servicios de recreación y ocio, entre otros.

Estado, Sistema Político y Tercer Sector

Con independencia del crecimiento que pueda experimentar la participación de las organizaciones del tercer sector en torno a la gestión de las políticas públicas esto no implica, necesariamente, un incremento paralelo en torno a la dimensión democratizadora; es decir, en torno al procesamiento y formulación de la política pública. En este sentido, la participación ciudadana se aleja de lo que he venido en denominar corporativismo.

⁵¹ El proceso de transformaciones del antiguo sistema de obras sociales ha sido expuesto en detalle (Del Valle, 2001).

No obstante, es interesante destacar que, en la medida que participan en la gestión, subyace la atribución de un carácter público a éstas organizaciones. Lo llamativo es que éste carácter público se presenta como ‘no-político’. Con lo que, a mi entender, queda de manifiesto las serias dificultades que posee la teoría de la democracia en nuestro país para dar una solución ‘relativamente’ realista que tienda a resolver el dilema entre participación y representación.

Los mecanismos por medio de los que se instrumenta la participación del tercer sector buscan posicionar a estas organizaciones como administradoras de una política pública con lo cual se las transforma en agentes ‘paraestatales’ de gestión con el objeto de obtener a cambio alguna forma de disciplinamiento social.

La verdadera y eterna miseria de nuestra política pública consiste precisamente en esto: se ha tomado conciencia que en contextos fragmentados las esferas de acción social producen los efectos agregados más significativos, costosos y conflictivos (aumentando las preocupaciones generales). Esto conduce a que las actuales instituciones de bienestar sean incapaces de responder a la creciente heterogeneización de la demanda por lo que se acepta que estos conflictos terminarán acabando por fuera del ámbito de actuación de la política pública y, por ende, de las formas tradicionales de intervención.

Los límites objetivos de la política pública se tornan más evidentes a la luz de los fracasos resultantes de diversos programas que, buscando la reinserción laboral han conseguido, por ejemplo, los resultados más contraproducentes. La conclusión, debido a que los problemas sociales no podrán ser resueltos con los actuales dispositivos de política pública, las nuevas medidas ‘terapéuticas’ tendrán que salir de la propia sociedad civil u otras formas de acción comunitaria.

Pero la condición de posibilidad para que el proceso de democratización se realice implica un cambio profundo en nuestras

tradiciones y cultura política y que, tal como argumenté han visto, históricamente con recelo a la sociedad civil y, por ende, el estado se terminó construyendo a partir de la Constitución y no de la sociedad. La función principal que se le asignó a la Constitución, desde esta perspectiva, fue la de controlar, dominar y contener a las ‘fuerzas destructivas’ que podían surgir de los conflictos de intereses dentro de la sociedad.

Esta desconfianza hacia la sociedad civil se confirma aún más por la posición institucional que le otorga a los partidos políticos (Art. 38) que son elevados prácticamente al rol de ‘órganos de estado’ y no de la Sociedad civil y por la fuerte posición que ocupa la Corte Suprema de Justicia con su poder para revisar y desafiar a las leyes parlamentarias, como de los mismos partidos políticos, hecho que reafirma el rol asignado de ejecutores del valor sustantivo del orden Constitucional que es equiparado al propio orden democrático.

Esta concepción del orden político y democrático centrado en el estado provoca una cultura política cuyo modelo es el ciudadano con lealtad incondicional y fidelidad absoluta a los acuerdos existentes. Por esto, no es extraño que se llegue a sostener que la democracia es ‘una forma de vida’ o una ‘cultura constitucional’ que debe o debiera ser promovida por medio de dosis de educación cívica y ciudadana.

El desarrollo del Tercer Sector como autolimitación del poder público

En contextos de fragmentación social lo que queda expuesto como principal punto de conflicto político es lo que podemos denominar el ‘problema de las racionalidades’ y que, generalmente es asumido en la literatura como la ‘lógica de la acción’.

Por otra parte quiero manifestar que a partir de los años ’90 la tradicional dicotomía estado/sociedad civil ha ido perdiendo

utilidad analítica. La causa más inmediata se vincula directamente con el crecimiento de las propias asociaciones de la sociedad civil y que, poco a poco ha llevado a que la línea que divide los actos políticos de los privados haya perdido nitidez.

En tercer lugar, para fines de los años 80 e inicios de los 90 existió una ‘cierta sintonía’ entre el diagnóstico conservador y el progresista respecto a cuáles habrían de ser los ámbitos de actuación de la autoridad pública.

En relación a este último punto y retomando la tesis Gramsciana se podría afirmar que, en tanto las funciones y responsabilidades del estado se han extendido, su autoridad se devaluó y, por ende, la estabilidad del sistema político ha dependido siempre del ejercicio de la ‘autolimitación’ del poder público. Esta autolimitación sólo ha sido posible en la medida que existen otras instancias que, autososteniéndose, complementan los ámbitos públicos de actuación sin entrar en conflicto con las normas establecidas.

Los ejemplos de estos ámbitos son la familia, el mercado o la comunidad. En el discurso conservador éstos aparecen claramente definidos como ámbitos ‘no-políticos’ de acción por lo que las propuestas tienden a centrarse en la necesidad de establecer modelos económicos y morales.

Se busca, así, restaurar los supuestos fundamentos ‘no-políticos’ de la sociedad civil como el derecho a la propiedad, la ética del trabajo, la familia, el mercado, etc. Con estas soluciones el problema de la demanda termina siendo privatizado, es decir, circunscripto a los citados ámbitos que no deben estar sujetos a la autoridad pública y, por lo tanto, la misma no corre ningún riesgo de erosión.

En sintonía con el diagnóstico anterior, el ‘progresismo’ ha dejado de creer que los actuales problemas puedan ser resueltos por medio del estatismo o el incremento de la regulación política o; lo que es lo mismo, por la inclusión de demandas agregadas

en la agenda pública. Pero a diferencia del análisis conservador la solución que propone la izquierda se basa en el intento por reconstituir lo ciudadano. Es decir, transferir poder político a las instituciones de la sociedad civil por medio de mecanismos que no se encuentren condicionados políticamente o sea, que sean independientes de las instituciones políticas. La creencia que subyace a este análisis es que sólo así será posible la reconstrucción de una sociedad civil que no dependa de la regulación, el control o la intervención estatal.

Las propuestas de desarrollo local, por ejemplo, plantean esta segunda alternativa. Es decir, reestructurar la relación Estado / sociedad civil con el objeto de aumentar la capacidad de influencia política de grupos sociales que no habían sido tenidos en cuenta en el Estado de Bienestar clásico fundamentado en las relaciones de clase y el mercado de trabajo pero sin considerar otros factores de desigualdad como el género o la etnia, ni otras dimensiones de lucha política como el medio ambiente, el hábitat y los valores culturales.

Esta segunda alternativa es heredera de los movimientos urbanos aparecidos en los años setenta, y su énfasis se sitúa fundamentalmente en la crítica al burocratismo de los sindicatos, los partidos y los servicios de bienestar en general. Un burocratismo que, es interpretado como deshumanizado y consolidador de privilegios. No se trata de una confrontación entre la política y el mercado, sino de una lucha entre las crecientes formas burocratizadas y el deseo de mantener relaciones más “humanas”. La sociedad civil, en este caso, excluye a las grandes corporaciones privadas y acoge en su seno a las empresas familiares pequeñas y a lo que ha venido a denominarse la “economía social”.

A esta sociedad civil de pequeñas organizaciones se le asigna un rol destacado en la provisión de servicios de bienestar pero también y, sobre todo, en la definición y seguimiento de las políticas sociales. La cuestión, empero, es cuanto podrán aguantar

estas organizaciones civiles las presiones hacia la denostada burocratización una vez se especialicen como entidades prestadoras de servicios financiadas públicamente.

Resultado de esta lucha ideológica entre defensores de la sociedad civil y del Estado se han puesto en marcha programas de reestructuración del Estado de Bienestar que, a grandes rasgos coinciden en otorgar un mayor protagonismo a la sociedad civil, tanto en lo concerniente a una mayor confianza en la lógica mercantil como en la participación ciudadana.

Esta reformas, siguen caminos e intensidades diferentes según los países, por lo que resulta pertinente analizar lo que está ocurriendo en Argentina y juzgar hasta qué punto las reformas que aquí se llevan a cabo significan la plasmación de una doctrina neoliberal de abandono de responsabilidades públicas, o bien un mayor protagonismo de la sociedad civil bajo la regulación y tutela del Estado que mantiene sus responsabilidades y, si es así, qué consecuencias tiene este mayor protagonismo sobre las relaciones entre las administraciones públicas y la iniciativa social.

Una reestructuración del estado encaminada hacia procesos de democratización en la línea de las propuestas de desarrollo local tiene que partir de la tesis que todo proceso de emancipación de la sociedad civil con respecto al estado supone el proceso análogo de politización de las instituciones de la sociedad civil.

En este sentido, creo que el asociacionismo ciudadano (no todo el tercer sector) se ubican en un ámbito intermedio entre la demanda privada y los modos políticos no institucionalizados. Ese lugar intermedio ha sido solapadamente pasado por alto en los análisis pero, al mismo tiempo, ha sido enmascarado bajo el concepto de organizaciones de la sociedad civil.

El enmascaramiento es resultado de la aceptación acrítica de algunos de los postulados de la Teoría liberal que considera que toda acción reviste el carácter de pública o privada. Casualmente,

muchas de las demandas de las organizaciones de la denominada 'sociedad civil' tienden a politizar temas que no pueden ser incorporados sino con mucha dificultad dentro del universo dicotómico de la teoría liberal.

El tipo de demandas que exigen estas organizaciones no son estrictamente privadas (por que pueden constituir una preocupación legítima para otros) pero tampoco son públicas (debido a que no son reconocidas como objeto legítimo de las instituciones o actores políticos relevantes). Obviamente, muchas de las acciones que realizan las organizaciones poseen resultados desde el punto de vista colectivo (tanto de los actores privados como de los políticos).

En este sentido tiendo a pensar que la acción colectiva de estas organizaciones pertenece a un ámbito de política 'no-institucional'. La diferenciación en este punto es importante, sobretodo si consideramos que dentro del concepto de Organizaciones de la sociedad civil se incluyen organizaciones que impulsan demandas de tipo privado (religiosas o económicas) y otras que se orientan a la obtención de bienes o servicios de carácter colectivo.

Una clara definición de lo que comprendo por 'asociacionismo ciudadano' me obliga a plantear algunas cuestiones que clarifiquen el término. Los dos elementos que diferencian al asociacionismo ciudadano del resto de organizaciones de la sociedad civil y que abren la posibilidad a plantearlo como una forma 'alternativa a la política institucional', son que la organización posea medios de acción legítimos y fines que puedan hacerse extensivos a toda la comunidad.

Así, muchas organizaciones de la sociedad civil que poseen una matriz religiosa o confesional pueden realizar acciones sociales o políticas. Pero en la medida que poseen relaciones orgánicas con instituciones religiosas; que sus acciones son realizadas a través de parroquias o lugares de culto, etc. queda claro que su población no es el colectivo en general sino que depende de la creencia o fe

particular (privada) de cada uno de los participantes. Asimismo, al estar vinculadas a éstas instituciones públicas sus demandas son reguladas por las creencias de éstas y, en el caso de las confesiones religiosas el ‘dogma’ las acaba por transformar en excluyentes con lo cual, no producen resultados colectivos sino que fijan posturas institucionales independientemente de los participantes.

Otro ejemplo lo constituyen los sindicatos. La matriz en este caso es económica y la objeción es que los bienes o servicios que producen no son colectivos sino que benefician a sus asociados o miembros del sector⁵².

En contraposición con éstos ejemplos, la organizaciones ciudadanas se caracterizan por el esfuerzo que realizan para ser reconocidas (no por el sistema institucional sino por la comunidad) como actores políticos y por poseer objetivos que, de ser alcanzados, tendrán efectos extensibles a toda la sociedad y no solo a los miembros del propio grupo. Así, organizaciones ambientales, de derechos humanos, de la mujer, la discapacidad, de desarrollo social, etc. son las que claramente pertenecen al universo de esta definición.

Así, a diferencia del conjunto de organizaciones que integran el tercer sector, aquellas que pertenecen a lo que denominé asociacionismo ciudadano poseen un conjunto de valores que las ubican de manera ‘autónoma’ frente a las instituciones público/políticas lo que implica cierto nivel de oposición al control, dependencia y regulación estatal.

En relación a las formas de accionar que poseen, toda organización posee una dimensión interna y una externa. Respecto a la primera, se puede decir que no existe un principio orgánico de diferenciación interna dentro de las organizaciones. Mientras tanto, en la forma de accionar respecto al contexto externo,

⁵² Objeciones similares pueden elaborarse en relación con las mutuales, sociedades de fomento, cooperativas, etc.

generalmente la movilización de recursos se encamina a hacer visible una determinada demanda por medio de mecanismos poco convencionales.

Tanto la dimensión de los 'valores' como las formas de acción generan serias dificultades para llevar adelante las formas de negociación política que he definido como tradicionales. Al carecer de principios orgánicos de organización interna tampoco poseen un conjunto coherente de principios e interpretaciones ideológicas de los cuáles podrían derivar un modelo deseable de sociedad a alcanzar. Al mismo tiempo, no poseen capacidad para garantizar por medio de la organización un control efectivo de sus miembros debido a que se movilizan en función de un factor movilizador que es considerado de tal valor y tan universal que se torna innegociable.

El tipo de incentivos que poseen estas organizaciones para sus miembros es casi exclusivamente simbólico. De este modo, los miembros para su autoidentificación no dependen de códigos políticos ni socioeconómicos sino que su universo está codificado por los temas de interés de la asociación. Aquí es donde el problema se materializa debido a que los miembros se movilizan en función de una 'ética de la convicción' a la que se subsume cualquier 'ética de la responsabilidad'. Casualmente, es en función de esta última que sobreviven nuestras actuales instituciones políticas.

En los denominados espacios de participación multiactoral o espacios de participación de la sociedad civil el 'asociacionismo ciudadano' ha de vérselas con un cúmulo de organizaciones del tercer sector que, por fuera de dicho espacio, poseen canales de gestión de demanda y recursos por lo que cuentan con recursos suficientes como para negociar acuerdos por fuera de dichos espacios.

Es decir que el desarrollo de estructuras corporatistas de gestión nos permiten suponer que las decisiones que puedan adoptar estos espacios siempre se encontrarán condicionadas y hasta perderán

influencia frente a los procedimientos corporatistas de gestión y procesamiento por lo que queda en cuestión cuál es el valor real que poseen éstos espacios para los resultados de las decisiones.

En este sentido, la participación del asociacionismo ciudadano se diluye y limita dentro de los espacios de participación por medio de una serie de mecanismos que vacían de contenido a los principios de 'igualdad política' que, paradójicamente, constituyen unos de los puntos de legitimación de la participación ciudadana.

De este modo, las propuestas de participación se apoyan casi exclusivamente en la dimensión procedimental de la participación. Pero de esta dimensión no se deduce la posibilidad de influir en el resultado de la decisión adoptada ya que ésta queda siempre acotada a otros ámbitos (partidos, parlamentos, grupos de interés locales, etc.). Es decir que, dentro de los espacios de participación todas las organizaciones cuentan con el voto pero sólo unas pocas tienen el control sobre los factores que influyen en los resultados de procedimiento, es decir, con recursos de organización.

Así, el pluralismo de bienestar como forma de gestión 'no-política' cumple con una función política: evitar la erosión de la autoridad política por medio de evitar exponerla al agregado de demandas. Al mismo tiempo atribuye funciones 'paraestatales' a las organizaciones de la sociedad civil que, en la medida que participan en la gestión de la política pública han de vérselas con la propia erosión de la legitimidad adquirida frente a la sociedad cada vez que no puedan procesar demandas agregadas territoriales.

Si bien muchas de estas organizaciones ya desde el modelo tradicional de bienestar poseían estas funciones paraestatales (tal como los sindicatos o la iglesia, por ejemplo), a diferencia del asociacionismo ciudadano, estas organizaciones poseen canales de participación en la elaboración de políticas públicas y no sólo en la gestión por lo que siempre pueden expresar su capacidad de influencia sobre los resultados sin afectar la dimensión proce-

dimental. Es decir sin producir aperturas democratizadoras de los propios procesos políticos.

Los procesos de institucionalización del tercer sector en la formación del pluralismo de bienestar

Si partimos de aceptar que todo proceso de legitimación es un proceso de objetivación de significados compartidos que pasan a estar disponibles de manera plausible a un conjunto de individuos por lo que otorgan, de esta forma, cierta justificación al orden institucional en cuestión⁵³. Por lo tanto, una vez que las organizaciones se hayan legitimado logran imponerse frente a las demás organizaciones o actores como organizaciones válidas consolidando su institucionalización.

En este sentido, todo proceso de legitimación e institucionalización supone procesos de homogeneización institucional. A éstos se los puede denominar isomórficos ya que suponen una adecuación de la institución al entorno con el que interactúa⁵⁴.

Por lo tanto, las organizaciones en un incipiente proceso de institucionalización buscan legitimidad; esto produce que generen procesos isomórficos que les proveen dos ventajas principales: ser reconocidas como legítimas o válidas por su entorno, lo que les permite, entre otras cosas, la expansión y, además, disminuir la incertidumbre.

Para comprender si el proceso de 'apertura' por parte del estado hacia la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución y gestión de políticas sociales ha llevado a un proceso de mayor apertura y democratización de la demanda, es necesario en

⁵³ Este punto de vista es congruente con la concepción de Berger y Luckmann (1997) que atraviesa la mayoría de los estudios realizados en campo del análisis neoinstitucional, y preconiza que las instituciones se forman a través de sistemas compartidos de definiciones creados intersubjetivamente que luego se tipifican, se objetivizan y se externalizan. Así, lo que se construye intersubjetivamente parece ser dado objetivamente.

⁵⁴ El isomorfismo puede originarse de dos modos: de la competición y adecuación de organizaciones individuales a cambios en el mercado (isomorfismo competitivo); o de la competición por diferentes factores como influencia política, búsqueda de legitimación, etc. (isomorfismo institucional). (Powell y Di Maggio, 1991:1-38; Scott, 1995).

principio comprender la naturaleza del entorno sociopolítico en el que se producen los procesos isomórficos de éstas organizaciones.

Una gran parte de este trabajo se ha orientado en esa dirección. De hecho, he identificado dos momentos claves para el desarrollo de éstas organizaciones e indiqué los principales cambios de la política social en argentina analizando los presupuestos teóricos que alentaron las transformaciones.

Asimismo, definí a que me refiero al hablar de 'pluralismo de bienestar' como un nuevo modelo para la ejecución de políticas sociales donde el tercer sector tendría un papel predominante. De hecho, ubique el origen de éstas transformaciones en 1992 con el lanzamiento del POSOCO y analicé los lineamientos que siguieron en materia de política social durante todo el período hasta la actualidad.

A mi entender, la década del 90 (cuadro 22) produjo una verdadera explosión de estas organizaciones incentivadas, en parte, motivada por el propio gobierno que otorgaba los subsidios en función de los proyectos que se presentaban. En este sentido, se puede observar que el 1990/95 pero por sobretodo el 1996/2000 se produjo un crecimiento superior al 355 % de crecimiento en relación a la década previa.

Cuadro N° 22: Crecimiento interanual de Organizaciones de la Sociedad Civil 1901/2005. (1901=100)

1901-10	1911-20	1921-30	1931-40	1941-50	1951-60	1961-70	1971-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2001-02
100	133,3	139,1	155,4	142,2	166,2	218,9	178,0	133,7	181,9	266,1	246,8	21,47

Fuente: elaboración propia con datos del CENOC.

No obstante, es necesario observar si su desarrollo se vincula a la necesidad de suplir una demanda o disminuir los efectos de la crisis y actuar allí donde el Estado era ineficiente o inexistente, de esto podemos derivar dos problemas claves que serian la necesidad que el sector tiene de recursos externos y su independencia.

La dificultad para obtener financiación efectivamente ha resultado un problema: las organizaciones “sufren una tensión entre sentirse parte de una estrategia de desmembramiento del Estado (...) y el riesgo de mercantilizar sus actividades e insertarse en el mercado (...) como una forma de sobrevivir económicamente y mantener niveles de autonomía” (Arroyo, sin año). Así, las organizaciones han tenido que desarrollar estrategias para conseguir financiación para sus proyectos, llevando a cabo diversas actividades de venta de servicios, consultorías, etc., concentradas bajo el la idea de fund raising⁵⁵.

Es importante mencionar que el mismo Estado durante la década de 1990 pasó a depender cada vez más de los organismos multilaterales de crédito, principalmente del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que fueron imponiendo reglas para las políticas públicas y también para el formato del aparato estatal. De este modo, la reestructuración del Estado se vinculó más a presiones exógenas que a decisiones endógenas ya que era condición para la recepción de futuros créditos y, por ende, no se planteó como un proyecto de desarrollo autónomo.

También los organismos multilaterales determinan cuáles son los programas que pueden llegar a recibir crédito o financiación, cuál es la población objetivo que más lo necesita en el momento, cuáles serán las metodologías utilizadas para formular los proyectos, para ejecutarlos y monitorearlos.

Es decir, podemos considerar dos actores que interactuaron con las ONGs en Argentina, principalmente en la década del 90:

⁵⁵ Esta es un área encargada de buscar financiación, la que comúnmente recurre a los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, y agencias internacionales en general, pero el Estado sigue siendo el actor principal a la que las organizaciones del tercer sector recurren no sólo para solicitar financiación sino también para otros tipos de ayuda, como alimentos, locales para diferentes actividades (centro de jubilados, bibliotecas populares, centros de rehabilitación, etc). No obstante, la inestabilidad de los recursos es una característica de las organizaciones del tercer sector argentinas.

el Estado y los organismos multilaterales de crédito y agencias internacionales.

En el cuadro 23 se observa que el 55 % de los fondos son propios, es decir, que provienen de cuotas o aportes de sus integrantes, de la organización de eventos, rifas, venta de productos y servicios, etc. No obstante, otra fuente de financiamiento importante lo constituye el Estado, ya sea a través del Gobierno Municipal, Provincial o Nacional.

Cuadro N° 23: Financiamiento de la Organizaciones de la Sociedad Civil según tipo de organización.

Tipo de organización	Origen del financiamiento						
	empresas	fondos propios	Gob. municipal	Gob. nacional	Gob. provincial	internacional	otros
Asoc. de Consumidores	4,96	57,14	0	28,57	4,76	4,76	0
Asociación Civil	9,02	47,32	7,79	14,08	11,72	6,63	3,45
Biblioteca	1,62	45,95	8,11	28,65	11,35	0,54	3,78
Bomberos Voluntarios	7,35	33,82	16,18	22,06	13,24	0	7,35
Centro de Estudios	2,13	68,83	10,64	10,64	4,26	6,38	2,13
Centro de jubilados	2,58	63,92	5,15	17,53	5,67	4,12	1,03
Club Social/ Deportivo	6,08	76,35	6,08	3,38	6,08	0	2,03
Comunidad Indígena	0	63,64	9,09	18,18	0	9,09	0
Confederación	0	50	0	25	0	25	0
Cooperadora (otro tipo)	15,48	44,52	7,1	10,32	20,65	0,65	1,29
Cooperadora Escolar	3,54	57,52	11,5	4,42	18,58	0,88	3,54
Cooperativa	3,33	53,33	3,33	19,33	13,33	6	1,33
Entidad Religiosa	5,38	46,64	6,73	8,07	14,8	13	5,38
Federación	0	66,67	8,33	0	0	16,67	8,33
Fundación	17,49	40,07	4,66	14,59	9,93	9,84	3,43
Grupo Comunitario	7,23	54,43	9,44	12,12	10,14	3,61	3,03
Mutual	4,76	59,52	6,35	13,49	12,7	2,38	0,79
Otro	12,5	43,06	9,72	13,89	12,5	6,14	1,3

Tipo de organización	Origen del financiamiento						
	empresas	fondos propios	Gob. municipal	Gob. nacional	Gob. provincial	internacional	otros
Sindicato	9,09	72,73	0	9,09	0	9,09	0
Sociedad de Fomento	0	64,33	12,1	9,55	12,74	0	1,27
Unión Vecinal	3,44	50,79	17,2	11,38	12,96	3,44	0,79
Totales	5,52	55,26	7,59	14,01	9,3	6,1	2,39

Fuente: elaboración propia con datos del CENOC.

Es preciso aclarar que la información disponible en la Base de datos del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) remite al origen de los fondos pero no al volumen de los mismos, información esencial a la hora de analizar el financiamiento de las organizaciones. Sin embargo, profundizar sobre las fuentes de financiamiento puede contribuir a una aproximación sobre el tema. En este sentido, si se analiza la variable en su interior, es posible observar que de las 6060 organizaciones que dicen utilizar fondos propios para desarrollar sus actividades, 2558 informan tener otro tipo de ingresos, mientras que 3502 organizaciones no lo informan. De lo que podría deducirse que casi el 60% desarrolla su objeto social de manera autónoma, mientras que las restantes requieren para su sostenimiento del subsidio externo.

Asimismo si comparamos el origen de los fondos entre el año 2002 y 2006 se puede observar (cuadro 24) un incremento en la participación del estado. Aunque el Estado no cumple un rol controlador acerca de qué hacen las organizaciones y cómo lo hacen si puede generar imposiciones o presiones que han de responder por medio de realizar cambios organizacionales para alcanzar legitimación. No podemos obviar que las características políticas que posee nuestro país, a las que me referí, obligan a que las organizaciones del tercer sector a adaptarse a los gobiernos así como a las políticas sociales. En este sentido, habría que analizar si las mismas forman, o no, parte de las estructuras

clientelares de otras organizaciones, de algún partido político o de algún funcionario público en especial, ya que con ello se ven, de algún modo, favorecidas. En este sentido, Thompson (1995), ha aclarado que esta vinculación entre Estado y sector privado o social como proveedores de crédito propicia el surgimiento de relaciones clientelistas, cooptativas y de competencia entre las organizaciones más de base.

Cuadro N° 24: Variaciones en el tipo de financiamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2002/2006.

Origen de los Fondos	2003	2006	%
Fondos Propios	55,26	67,4%	21.96
Gobierno Nacional	14,01	18,2%	29.90
Gobierno Provincial	9,30	18,1%	94.62
Gobierno Municipal	7,59	12,7%	67.32
Empresas	5.52	11,5%	108.33
Otros	2.39	8,8%	268.2
Internacional	6.1	7,2%	18.03
Fuente: elaboración propia con datos del CENOC. Origen de los fondos. Universo 8985.			

Podríamos afirmar que el clientelismo como forma de relación social sólo puede ejercerse en el ámbito comunitario. Al respecto, Del Valle, (2006: 75) éste se apoya en relaciones recíprocas y desiguales. La diferencia fundamental entre el tipo de clientelismo que se puede desarrollar entre Organizaciones sociales y el tradicional es que, en este último caso, los recursos en los que se apoya la relación son objetos tangibles (comida, ropa, chapas, etc.) mientras que su alcance, generalmente, está limitado al barrio. En el otro caso, encontramos que el recurso no es tangible sino que se trata de un Plan social o el acceso a un proyecto que le facilita el ingreso a un Plan eso permite que la relación sea más larga que en el clientelismo tradicional, ya que el cliente se ve involucrado en una red de estructuras de decisiones que hacen que el alcance territorial sea más amplio que el tradicional.

En este sentido, el pluralismo de bienestar en Argentina ha permitido el desarrollo de un nuevo tipo de ‘relación clientelar’ que produce que el ‘trabajo social’ sea desarrollado por ‘punteros’ políticos que funcionan como nexos entre los agregados de demandas y las estructuras partidarias tal como lo ha observado Martori (1996). De este modo, las organizaciones aseguran el funcionamiento del sistema, controlan la demanda y oferta de bienes y servicios sociales y limitan el trabajo de las organizaciones locales.

Por otra parte, en el caso de las organizaciones que atienden las demandas de los grupos excluidos para su desarrollo necesitan de las políticas sociales implementadas por el Estado que, en última instancia, termina garantizando las posibilidades de acceso al empleo y a la subsistencia. Eso muestra la dependencia de estas organizaciones frente a los poderes públicos.

Al mismo tiempo, la dimensión política del pluralismo de bienestar, tal como lo expresé, implica la adecuación de las organizaciones a los formatos legales establecidos conforme a un diseño político elaborado a instancia legislativa y por medio del sistema de partidos. De tal modo que el acceso a la financiación de las actividades y al reconocimiento como ejecutor o gestor de políticas públicas, implica la adopción a las leyes vigentes para que la organización sea considerada como tal, dejando de lado la informalidad.

Entre los procedimientos de inscripción se incluye, a menudo, el pago de aranceles, la necesidad de tener personería jurídica, con estatutos, demostración patrimonial (para el caso de las asociaciones civiles y fundaciones) e inscripción en determinados organismos públicos (estatales, provinciales o municipales). Por lo que en la misma elaboración de su autodefinición, se encuentran frente a la necesidad de adaptarse a la estructura jurídica existente. Es decir, la misma organización tiene que encargarse de tener ciertas características o propiedades para que pueda “llenar los casilleros” de los formularios que necesita en la Dirección Pro-

vincial de Personas Jurídicas, por ejemplo, o de una organización a la que va a solicitar financiación.

Diferentes trabajos confirman la tesis antedicha (Bellardi, 1986); (CENOC, 1997); (Filmus, 1997). Al respecto, la falta de soporte institucional para el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil se encuentra en consonancia con la forma particular que el pluralismo de bienestar se ha adaptado, en nuestro caso, al sistema político vigente.

Podemos observar, que mientras desde diversos programas sociales se fomentaba la práctica asociativa, la legislación no ha acompañado el fuerte desarrollo que se dio en el sector en la década del noventa. Así, las definiciones de ONGs, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones, etc. suelen ser ambiguas o demasiado abarecedoras. Es decir, que "...la falta de una ley de asociaciones civiles –que es una de las formas legales principales que asumen las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina– sumado al hecho de que las normas del Código Civil son demasiado generales y se revelan insuficientes ante la complejidad del campo genera verdaderos vacíos legales que promueven la generación de espacios de discrecionalidad..." Roitter (2000).

El pluralismo de bienestar en Argentina tiende a transferir las dificultades de las instituciones gubernamentales hacia las organizaciones de la sociedad civil. Estas dificultades son resultado de la lógica del sistema social (binomio Estado-Mercado) que tiende a reducir y subyugar a la capacidad de auto-organización de las demás esferas sociales (sociedad/comunidad) impidiendo que los movimientos sociales puedan superar la simple reacción. En otras palabras, la restricción del acceso al nivel de lo concebido⁵⁶ elimina la capacidad de afrontar proyectos y reduce los objetivos

⁵⁶ Es claro que el espacio-tiempo puede ser aprehendido en diversos niveles: *lo vivido* (capacidad de satisfacer los deseos), *lo cotidiano* (capacidad de satisfacer las necesidades), *lo concebido* (capacidad de concebir, asumir y ejecutar proyectos). Pero cada uno de ellos requiere un ámbito territorial de extensión diferente, de manera que ascendiendo de *lo vivido* a *lo concebido*, el ámbito territorial susceptible de ser apropiado es mayor.

de la acción social a la satisfacción de necesidades en el ámbito de lo cotidiano. Para ello la acción del Sistema Social (Estado-Mercado) se encamina, por un lado, a ampliar el ámbito de referencia hasta hacer imposible su apropiación en el nivel de lo cotidiano y, por otro, elevando cada vez más el nivel de abstracción en la producción del espacio de manera que la comprensión del proceso sea imposible a nivel cotidiano.

Casualmente, es en ese nivel donde el asociacionismo ciudadano tiene capacidad para transformar la realidad inmediata. Ahora bien, la reducción de la acción del Asociacionismo al ámbito de lo local, que claramente tiene fuerza para recrear redes sociales capaces de satisfacer necesidades sociales locales, pierde parte de su potencialidad ya que por sí solas no pueden trascender su especificidad al ser incapaces de desarrollar un modelo de transformación estructural y de cambio social en la dimensión global.

Es decir, al carecer de un elemento ideológico aglutinador al que sus miembros puedan referenciarse no son capaces de proyectarse y propagarse más allá de sus ámbitos y culminan generando la autocomplacencia, el sectarismo y el corporativismo, sin que en definitiva, puedan influir de forma significativa sobre los procesos globales y de cambio social y, esto se debe a la función política del pluralismo de bienestar que necesita para su funcionamiento de un asociacionismo que presente esas características. Así, en la medida que las asociaciones ciudadanas tienden a institucionalizarse necesitan del apoyo (financiero) y reconocimiento desde la esfera del Estado.

El exceso de regulación sobre el Tercer Sector por parte del Estado (carencia de apoyo junto a una inmoderada fiscalización y un control que acompaña a un insuficiente reconocimiento) esconde una profunda desconfianza y unas resistencias corporativas y burocráticas a redistribuir el poder y aplicar el principio de subsidiariedad, o que en su defecto desarrolla una estrategia

(con los objetivos exclusivos de evitar la ingobernabilidad y de obtener la legitimación social) inclinada a instrumentalizar a las Organizaciones del Tercer Sector en su conjunto, tolerando una complementación que no vaya más allá de suplir la intervención de las instituciones gubernamentales allí donde éstas son incapaces de llegar o se encuentran en franca retirada.

Esta subordinación conduce a una inversión del principio de subsidiariedad por la que todo lo que pueda ser realizado por el Estado no debe ser asumido por las asociaciones de voluntarios. Las asociaciones pasan así a ser subsidiarias del Estado y son empujadas hacia una actividad de corte asistencial para aquellos sectores excluidos por el propio sistema, haciéndose así cómplice del mismo y, por tanto, justificando el desmantelamiento del Estado del Bienestar y perpetuando la no solución a las externalidades sociales. O bien les empuja a aproximarse al mundo de lo lucrativo donde se pierde la perspectiva de los objetivos y de los fines pasando a engrosar el campo de las empresas más o menos tradicionales.

En ambos supuestos, los recursos económicos y la gestión pasan a un primer plano del interés de la organización, que fundamentalmente buscará su propia perpetuación más que alcanzar los objetivos originarios, convirtiéndose los instrumentos en fines en sí mismos. Un tercer supuesto llevaría al Tercer Sector a marginarse renunciando a los recursos públicos y perdiendo la conectividad tanto con las instituciones públicas como con la base social.

En todo caso, el papel mediador (tanto en lo social como en lo territorial) del Tercer Sector quedaría bajo mínimos y estarían asentadas las bases para un corporativismo social tendiente a defender los intereses exclusivos de particularismos sociales o territoriales.

CONCLUSIONES

Todavía no asistimos a un debate ideológico fundamentado que se centre en saber cuál ha de ser el nivel de intervención necesario del Estado nacional y los demás niveles sub-nacionales en una sociedad cada vez más condicionada por la economía de mercado y cómo se está produciendo la legitimación del poder en una sociedad sometida a unos cambios constantes, que afectan a la estructura política, económica, social que ha fomentado la desigualdad en favor de la eficiencia.

Las transformaciones ocurridas durante los años 90 supusieron el rechazo de la sociedad del bienestar y la supresión de las políticas sociales nacionales y distributivas y el establecimiento, por el contrario, de una estructura social fundamentada en el principio de rivalidad y competitividad regional, frente a la tendencia igualitaria, promovida por el Estado del bienestar.

En los países en los que se desarrolló una política conservadora se consiguió, efectivamente, una reactivación económica más rápida pero a costa de la disminución de los sistemas de protección social, y el consiguiente aumento de las diferencias sociales, en

ese escenario, lo que se comenzó a vislumbrar fue el incremento de la conflictividad por la dualidad social.

Asimismo, y más allá de cualquier pretensión democratizadora, las reglas fundantes en que se basan los vínculos entre el Estado y la sociedad no han variado porque son las mismas en que se funda el sistema capitalista como modo de organización social; lo que probablemente ha cambiado durante los 90, son algunos de los actores, sus estrategias y los resultados del juego mismo.

Por ello, la agenda estatal se presenta como un “espacio problemático” ya que allí se expresan el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores -o a la totalidad de los mismos- y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional y, las políticas que el gobierno adopta son la toma de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente, por lo que la vigencia de esas cuestiones (trabajo, pobreza, exclusión, etc.), es decir, su continuada presencia en la agenda revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores.

De aquí se desprende la inherente conflictividad del proceso de resolución de cuestiones sociales y de la agenda que las contiene. Tal como he intentado mostrar, el rol del Estado en cada momento histórico es la expresión político-ideológica de esa agenda vigente es la decantación de las tomas de posición predominantes y su consecuencia: la conformación de un aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido poniendo en juego, para ello, los diversos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar. Colocados en este plano, en el siglo pasado, estas cuestiones se sintetizaron en la fórmula “Orden y Progreso”. Ya en este siglo y transformada en

tensión permanente de la expansión del capitalismo, esta fórmula fue sucesivamente rebautizada “seguridad y desarrollo”, “estabilidad y crecimiento”, “governabilidad y productividad”, “ajuste y revolución productiva”.

Así como en el siglo 19 fue preciso generar condiciones de “orden” bajo las cuales pudiera prosperar la actividad económica, durante los 90, había que demostrar, mediante una serie de decisiones genéricamente denominadas “ajuste”, que se estaba apuntando a crear un horizonte de previsibilidad, de permanencia de ciertas reglas del juego, que supuestamente deberían inducir a los agentes económicos a realizar la “revolución productiva”. A esta mirada simplificadora que estoy desarrollando, podemos agregar que la agenda no se agotó en estas cuestiones ya que surgida e instalada firmemente en la escena pública a fines del siglo pasado, la “cuestión social”, generó conflictos alrededor de la equitativa distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades. Para afrontarla e intentar resolver sus aspectos más críticos, el Estado nacional asumió nuevas responsabilidades que gradualmente se fueron formalizando jurídicamente y cristalizando institucionalmente, a través de sucesivas adiciones al aparato burocrático existente.

Esta nueva manifestación del rol estatal en la morigeración del conflicto social, se tradujo en programas y políticas que apuntaron -entre otros objetivos- a la reducción de la pobreza, al logro de mejores condiciones de trabajo y negociación laboral, en fin, a la preservación de la salud, la institución de regímenes de previsión social o la extensión de la educación a las capas más desposeídas de la población, acciones que fueron definiendo los rasgos característicos del denominado Estado de Bienestar.

Se podría argumentar con cierto fundamento que en las cuestiones del orden o gobernabilidad de la sociedad, del desarrollo de las fuerzas productivas y de la reducción de las desigualdades sociales, se concentra una abrumadora proporción de la agenda

problemática del Estado en la medida que todas ellas generan necesidades y opciones para su intervención pero, paradójicamente, también originan presiones para que la responsabilidad de resolverlas sea transferida a otras instancias y actores sociales o a las fuerzas del mercado.

En lo relativo a la promoción del desarrollo, el preponderante papel cumplido por el Estado como productor de bienes y servicios, como responsable principal del avance científico y tecnológico, como regulador del mercado laboral, como constructor de la infraestructura material o, incluso como interventor en el comercio exterior, dejó lugar a un creciente abandono de sus funciones reguladoras y empresarias, posición que ha tendido a favorecer al gran capital privado, nacional y transnacional.

Por último, también las funciones relativas al bienestar (salud, educación, previsión social, vivienda) han sido prácticamente abandonadas por el Estado nacional en cuanto a su rol como productor directo de bienes y servicios en estas áreas, las que han sido asumidas por los estados subnacionales, la empresa privada y las ONGs.

En consecuencia, la agenda de cuestiones socialmente problematizadas y el papel del Estado nacional en su resolución, han sufrido un profundo cambio en términos cuantitativos y cualitativos. Es evidente que la decisión de minimizar al Estado no respondió únicamente a las exigencias técnicas de su crisis fiscal, sino especialmente a la nueva correlación de fuerzas que se estableció entre los grupos económicos altamente concentrados y los representantes estatales, en un marco de creciente globalización de las relaciones económicas y políticas.

La relación consecuente se vinculó con la distribución del excedente económico, a través de las vinculaciones fiscales existentes entre Estado y sociedad y si el Estado cedió parcelas de su dominio funcional a ciertos gestores privados o a instancias subnacionales,

renunció simultáneamente a su pretensión de obtener de la sociedad los recursos que se requerirían para mantener las respectivas funciones dentro del ámbito estatal. En otras palabras, a una menor intervención correspondió una menor participación en el excedente, tanto para sostener el funcionamiento del aparato institucional del Estado nacional como para cumplir una función redistributiva a la que renunció de antemano por la simultánea vigencia de una nueva concepción sobre las responsabilidades estatales y sociales en la gestión de lo público y una nueva correlación de fuerzas.

El resultado era previsible aunque no inevitable: una menor presencia del Estado Nacional en la gestión de los asuntos sociales, unida a una menor capacidad de extracción y asignación de recursos, tendieron a debilitar aún más su posición de poder frente a los sectores económicamente dominantes de la sociedad.

Por este motivo, a partir de 1990, el Estado nacional comenzó a compartir con otros actores (empresas privadas, ONGs, gobiernos locales) la responsabilidad de producir bienes o prestar servicios (como en las áreas de transporte, educación, salud, empleo, etc.), entrando inclusive a veces en situaciones de competencia y de superposición de programas.

Y si hasta mediados de 1980 las reformas del Estado fueron, tradicionalmente, búsquedas de mayor eficiencia en la gestión de campos de intervención estatal cuya legitimidad normalmente no se cuestionaba; la principal diferencia de las reformas iniciadas en la segunda mitad de los 80's, respecto de las llevadas a cabo en el pasado, es que implicaron una reversión del ciclo histórico de expansión permanente del aparato institucional estatal ya que, por primera vez se planteó no sólo una mayor eficiencia en la asignación del gasto público, sino una verdadera demolición del Estado.

La crisis de la deuda (1982) fue, sin duda, el detonante de las reformas. Pero el clima ideológico que se venía instalando en el mundo y que se consolidó a partir de la caída del Muro de Berlín,

prepararon el terreno para que las políticas de ajuste incluyeran, centralmente, el recorte de un aparato estatal que había crecido más allá de las posibilidades de sustentación dentro de sociedades en crisis. Durante la primera etapa de reformas, se eliminaron partes completas del organismo estatal, sea directamente a través de la venta de empresas o la transferencia de servicios, o indirectamente mediante la eliminación de regulaciones que hasta entonces demandaban una densa trama institucional para su administración. En Argentina y otros países de América Latina -como Chile, Colombia y Bolivia- fue relativamente fácil, en términos del grado de oposición hallado para su ejecución. En otros casos, como en Uruguay y Brasil, los avances fueron mucho más dificultosos debido a la oposición enfrentada.

En el caso argentino, el Estado nacional se ha desprendido de la totalidad de las empresas productoras de bienes o prestadoras de servicios. Sin embargo, muchas privatizaciones se llevaron a cabo de manera inconsulta, sin estudios previos y obviando los pasos que aconsejan las mejores prácticas en este campo. Pero la privatización no se reduje a la simple venta o transferencia de empresas públicas al sector privado. El fenómeno ha sido mucho más abarcativo y alcanzó aspectos menos evidentes ya que ha sido un proceso sistémico (Feigenbaum y New, 1994). En este sentido, las privatizaciones trataron de: primero, disminuir las expectativas de la sociedad en relación con las responsabilidades del Estado; segundo, reducir el mantenimiento y apoyo de la infraestructura por parte del sector público y tercero, transformar el mosaico de grupos de interés para hacerlo menos proclive a apoyar el crecimiento del aparato del Estado y, por esto, resultó en una expansión de la esfera de las actividades consideradas personales y privadas y un achicamiento de la esfera de actividades consideradas como áreas legítimas del dominio y la intervención pública.

La privatización, de este modo, produjo la deslegitimación del sector público, socavando también su poder relativo en el juego global de las relaciones de fuerza. La política de privatizaciones apareció como un mecanismo mediante el cual el Estado se auto-deslegitimó, erosionando su autoridad y permitiendo que los estratos privilegiados extiendan su hegemonía cultural. Fue, al mismo tiempo, una reestructuración irreversible de los acuerdos institucionales de la sociedad (legales, políticos y económicos), que desplazó la confianza pública hacia soluciones privadas u orientadas al mercado. El efecto fue la reasignación institucional de las responsabilidades y la reorientación de los procesos básicos de decisión hacia el ámbito privado. Este “desplazamiento institucional” tuvo como correlato una transferencia de los mecanismos de control social de la burocracia y las estructuras políticas, a las fuerzas de mercado, menos transparentes y responsables produciendo un “desplazamiento de poder”.

Por ello, los procesos de privatización han tendido a engendrar nuevos actores con peso político considerable (el movimiento de desocupados), desplazando a otros que exhibieron importantes cuotas de poder en el pasado (el movimiento sindical). Esta situación se conjugó con los procesos de descentralización que se aceleraron por la dinámica política de la democratización, y tendieron a empeorar la crisis organizativa del sector público y condujeron a un peor desempeño del sector público. Las decisiones improvisadas de transferencia de servicios y las presiones políticas, sobrecargaron repentinamente a los gobiernos locales y estatales con tareas para las que no estaban capacitados o no podían asumir plenamente.

Sumados sus efectos a los de la privatización, la desregulación y la tercerización de servicios, el tamaño de la dotación del Estado nacional se ha reducido pero junto con ello, las burocracias subnacionales han visto abultadas sus dotaciones a extremos que no

se compadecen con el volumen de los servicios transferidos. En 1950 había en la Argentina algo más de tres funcionarios públicos nacionales cada 100 habitantes, mientras que las dotaciones provinciales registraban alrededor de 1,25 funcionarios cada 100 habitantes. Hoy el gobierno nacional vio reducida su dotación de 900.000 a 294.000 empleados públicos, con lo que su relación con la población es menor a 1. En cambio, las provincias vieron crecer su burocracia a valores de entre 3 y 20 funcionarios cada 100 habitantes. En resumen, considerando todos los niveles de gobierno, la proporción de funcionarios públicos respecto de la población total ha crecido significativamente, con lo cual se desvanece la ilusión reduccionista.

De todos modos, existen sectores en los que, aún renunciando el Estado nacional a la producción directa de bienes y servicios, deberá continuar ejerciendo una función reguladora. Por ejemplo, la energía, el transporte, las telecomunicaciones o el sistema financiero deben someterse siempre a alguna forma de regulación. La importancia social de tales actividades, el interés público involucrado, la asimetría de posiciones entre empresas y usuarios, la dificultad de crear un mercado plenamente abierto y transparente, las limitaciones técnicas y otros factores así lo exigen (Ariño Ortiz, 1995).

En este sentido, la decisión de privatizar o descentralizar no debe verse simplemente como un acto unilateral y unívoco, sino como el disparador de un proceso simétrico de creación de nuevos roles que estatizan o centralizan otras funciones de regulación económica o político-administrativa, o de coordinación y compatibilización de políticas públicas. En la preservación de este rol regulador (de re-regulación o re-centralización, como también se lo denomina), el Estado no debe limitarse a ejercer un "rol arbitral". Así como resulta desaconsejable retornar al "Estado niñera", tampoco es aceptable una sociedad desestatizada.

La prescripción democratizadora ha significado en el plano funcional, un profundo cuestionamiento a la función que históricamente ha cumplido el estado. Como he argumentado, la frontera que separaba los dominios funcionales del Estado y la sociedad se ha corrido, achicando los ámbitos aceptados de intervención estatal. Desde su particular concepción ideológica, el discurso conservador (y el progresista) justificaron este nuevo “tratado de límites” en términos puramente funcionales: se trataba que “la sociedad” recupere la iniciativa frente a un aparato estatal parasitario e ineficiente, asumiendo o reasumiendo tareas que en su momento le fueran expropiadas por el Estado intervencionista.

En esta perspectiva, los alcances de la relación entre Estado y sociedad se redujeron a un problema de fijar nuevas reglas de juego entre ambos, a partir de un análisis “técnico” centrado en la eficacia y eficiencia relativas de uno u otra en la gestión social mientras que, los verdaderos “derecho habientes” han sido los grupos económicos que, lejos de conducir a una gestión más democrática de la cosa pública, han tendido hacia la privatización de todos los espacios públicos.

La transformación del edificio del bienestar se expresa actualmente en la dualización de la política social y, esta se apoya en la aceptación de la existencia de ciudadanos de primera que acceden a los servicios vía ingresos, y ciudadanos de segunda, que lo hacen por vía de la acción pública. Es la emergencia de la sociedad de riesgo (Beck) donde los principios implícitos de justicia y solidaridad sobre los que descansaba el Estado ya no tienen vigencia y donde el carácter distribuido y aleatorio de los riesgos amparados por el Estado, derivados a su vez de las imperfecciones del mercado, ha sido sustituido por un Estado permanente de precarización cuya irreversibilidad resulta casi “natural”. La exclusión social, el desempleo crónico, la marginalidad extrema aparecen, así, bajo

la luz de una certidumbre fatalista que la ideología pretende legitimar en términos de pura eficacia económica.

Es destacable que, en este contexto, a la debilitación del estado nacional le haya seguido la propuesta de fortalecimiento de lo local en un contexto que, tal como mostré, no existían capacidades administrativas ni técnicas para coordinar y conciliar reivindicaciones conflictivas. El efecto de la descentralización fue que las políticas públicas corren el riesgo de ser anuladas si los actores del sector privado son capaces de utilizar canales burocráticos alternativos para garantizarse excepciones. El propio Banco Mundial (1992) advirtió el problema, especialmente con relación a los servicios públicos: “El fenómeno de captura de los servicios y recursos públicos por intereses especiales relativamente estrechos es un problema siempre presente en todos los países. Está agravado por los monopolios y a la vez por la capacidad limitada del público de demandar y monitorear el buen funcionamiento, especialmente porque suele ser difícil monitorear los beneficios de los servicios públicos. Estos factores vuelven especialmente complejas y difíciles de llevar a cabo las mejoras en *accountability* pública”.

En relación a esto, el pluralismo de bienestar, tiende a modificar las relaciones de fuerza existentes ya que la gestión de numerosos servicios públicos y programas sociales por parte de las organizaciones del tercer sector ha tendido a que las organizaciones sociales tiendan a funcionar como grupos corporativos. Por ello, si bien muchas reformas se han visto facilitadas por la existencia de grandes conglomerados económicos con intereses muy diversificados, que han incrementado la dificultad de otros sectores o grupos para organizar una oposición eficaz a esas reformas y, en otros casos, otrora poderosos actores pudieron ser neutralizados trocando su antiguo peso institucional por compensaciones económicas no utilizables como recurso en la arena política, el factor más decisivo fue el elevado desempleo y la precarización laboral

que acompañaron al ajuste, y que han debilitado la capacidad de los trabajadores y desalentado las huelgas y la militancia sindical. Al respecto, los subsidios por desempleo y los programas sociales de amplia cobertura (PJHD y Familias) hicieron posible la liberalización relativamente no conflictiva.

Sin embargo, luego del 2001, aquella ideología -que vio al ajuste económico, las privatizaciones y el mercado no sólo como instrumentos sino como modelo de la buena sociedad- descubrió que no tenía su correlato en un Estado pro-activo, con capacidad de iniciativa, ni de resolver las contradicciones que planteaba el modelo: ahondamiento de la brecha social, desempleo, corrupción, etc. Por lo que ahora son los propios organismos financieros internacionales, que impulsaron el ajuste, los que “descubrieron” la necesidad de consolidar la capacidad de gobernabilidad, que tiene a la vez un componente de liderazgo, iniciativa y voluntad política sustentados en la consolidación de una cultura y una institucionalidad democráticas, y un componente de capacidad de gestión e implementación de las políticas adoptadas.

El problema, no obstante, lo tienen las provincias y sobretudo los municipios, que cuentan con una menor tradición de reforma administrativa e introducción de modernas técnicas de gestión pero que son más susceptibles a la presión de los grupos económicos. En este contexto, es lógico que vuelva a surgir la cuestión del fortalecimiento del Estado junto con la cuestión de la gobernabilidad, debido a que el desafío que enfrenta nuestra sociedad es crear un sistema de gobernabilidad que promueva, soporte y sostenga el desarrollo social, particularmente de los sectores más pobres y marginales. Pero la cuestión de la gobernabilidad, tal como la he planteado, se relaciona directamente con la dinámica social y económica aunque los problemas que la suscitan no provienen del “exceso de democracia” (tesis conservadora) ni del peso excesivo de

las demandas sociales (tesis neofuncionalistas), sino de la ausencia de un pacto o coalición política estable y no maximalista.

Es evidente que en la actualidad, no resultará tan sencillo adoptar la postura “salvadora” y autocrática que caracterizó al proceso de reformas, donde el Ejecutivo pudo obtener plenos poderes, aún bajo reglas formalmente democráticas, para imponer transformaciones fundamentales ya que el escenario institucional es muy diferente. Gobiernos locales (Estados, provincias, municipios) y poderosos conglomerados empresarios privados proveen la casi totalidad de los servicios públicos movilizando un volumen de recursos muy superior al que el gobierno nacional emplea para asignarlos a las áreas que todavía controla. Tal como indique para el caso Argentino, el control descentralizado de la gestión agravó las disparidades interregionales y tendió a regionalizar el conflicto por lo que la lucha política tiende a producirse en ese ámbito.

Tras las transformaciones del modelo de bienestar ocurridas en los noventa se ha producido una transformación en las formas de construcción de hegemonía dentro de un nuevo escenario social fragmentado. En este escenario, la participación ciudadana tendrá que plantearse dentro de un programa más amplio que comprenda el problema que, a mi entender, emergerá como característico de los próximos años: la construcción de un orden social que sea el resultado de las nuevas formas de conflicto, negociación e intercambio cuyo elemento más sobresaliente es el no estar apoyadas en modelos de racionalidad preconstituidos y que tienden a movilizarse en función de una ética de la convicción que dificulta la negociación política apoyada en los modelos de consenso preestablecidos basados en la importancia económica de la producción industrial, y en la organización centralizada entre el capital y el trabajo.

En este sentido, la situación actual ha experimentado unos cambios considerables. El nuevo contexto de globalización económica

ha contribuido a la ruptura de la idea de solidaridad nacional, sobre la que se fundamentaba el Estado de bienestar y los acuerdos corporativos que se gestaban bajo el horizonte de la idea de reparto y de solidaridad intergeneracional que eran el fundamento de los sistemas de protección social, por lo que la situación de clase estaba unida a una experiencia y acción concreta dentro de un área local (la fábrica o el lugar de trabajo), y en ella se desarrollaba la solidaridad. El nuevo contexto ha contribuido a la disminución de este sentido de solidaridad. Actualmente, el individuo se relaciona con la estructura de clases, no como productor sino como consumidor. El estilo de vida se ha convertido en indicador de la clase social a la que se pertenece, al igual que en tiempos pasados fue la posición dentro de la estructura socio-ocupacional. La inclusión o exclusión del mercado laboral es lo determinante. La política de protección social ha estado dirigida principalmente a riesgos que podían ser previstos y calculables - vejez, enfermedad, invalidez, etc. -, o que van a producirse en un futuro próximo (jubilación). Con la nueva situación mundial aparecen riesgos cuyas repercusiones son imprevisibles -deterioro ecológico, la contaminación, las presiones migratorias internas y externas-.

Actualmente estamos asistiendo al agotamiento de los modelos de construcción de consenso que imperan tanto en las estructuras políticas como en los grupos de presión, por ello, es inviable que en el corto plazo y de manera realista podamos esperar la aparición de un modelo de bienestar que tenga como meta el control del ciclo económico y el reestablecimiento del horizonte del empleo y los ingresos.

Quisiera poner de manifiesto que el actual sistema dual de bienestar, tal como se ha estructurado en momentos de recesión económica tenderá a transformarse en un elemento activo que bloqueará la doble función de acumulación y legitimación del gobierno. En tanto no sea aceptado que el 'pluralismo asociativo' tiende hacia

la politización de los 'issues' sociales difícilmente sea tomado en consideración el problema de la diferencia entre reivindicaciones y capacidad de control y dirección estatal de las mismas.

El pluralismo de bienestar puede ser analizado como una innovación dentro de los modelos de gestión de las políticas sociales pero sus implicaciones normativas y políticas no han sido todavía suficientemente consideradas. Lo que no puede escapar son las diversas orientaciones ideológicas sobre el rol que ha desempeñar el gobierno, el mercado, la sociedad civil y las demás instituciones del bienestar. Por otra parte el modelo pluralista, en lo referido a la manutención de una plataforma de derechos sociales similares a los del modelo anterior se ha mostrado ineficaz. Se puede afirmar que se ha consolidado un sistema dual de bienestar, por un lado tenemos un sub-sistema estratificado e integrador que incorpora al trabajador que cotiza y, por otro lado otro que combina políticas de 'workfare' junto con un armado inestable de mallas de seguridad formadas por organizaciones territoriales y de base.

Los modelos de gestión participativa conviven con el modelo corporativo tradicional pero a diferencia de aquel, se orientan claramente hacia el barrio/territorio. Asimismo, la participación de las organizaciones sociales en la ejecución de los programas no ha devenido en un incremento de la democratización de las relaciones sociales, por el contrario "...el deterioro de las instituciones sociales por falta de presupuesto, el aumento de las demanda social por parte de sectores expulsados del mercado laboral y la fragmentación de las prestaciones como resultado del nuevo modelo, se combinaron de manera negativa generando entre otros problemas mayor clientelismo y un efecto homogeneizador "hacia abajo" de los estándares de bienestar socialmente aceptados..." (Clemente, 2004: 13).

En relación a esto se puede decir que la participación ciudadana no ha logrado influir en el aumento del gasto social que entre 1995

y 2005 se mantuvo constante mientras que la pobreza creció del 13 % a más del 30 % durante el mismo período. Apartando la dimensión corporativa del modelo de bienestar, si nos centramos en las áreas ‘sensibles’ considero que son dos los conjuntos de problemas a debatir en el corto plazo. El primero se refiere a las estrategias de lucha contra la indigencia (pobreza estructural) y que se ha mostrado como un problema de difícil contención por lo que, a mi entender, habría que avanzar hacia la construcción de un programa integral cuya responsabilidad de ejecución tiene que recaer en el gobierno nacional.

El segundo se refiere a las estrategias de lucha contra la pobreza donde la gestión pluralista se presenta como una estrategia viable y que se puede gestionar sobre demanda. Debido a que parto de suponer que, actualmente, la actividad gubernamental no posee capacidad suficiente para llegar a todas las áreas comunitarias creo que es necesaria una reestructuración del modelo de gestión política donde han de incluirse en el debate dos dimensiones asociadas al modelo pluralista: la descentralización y la participación.

La reformulación de la ingeniería institucional tiene que partir del supuesto que las organizaciones sociales no pueden ser limitadas a agentes de gestión de las políticas ni de las reivindicaciones sociales sino que tarde o temprano habrán de preocuparse por la racionalidad económica. Pero tampoco puede cargarse a éstas organizaciones con responsabilidades económicas y políticas que, por otra parte, jamás le han sido otorgadas y contentarse con ocupar un lugar de integración social. En términos normativos, la construcción de hegemonía de los sistemas democrático liberales dan la unidad de responsabilidad social directa y de responsabilidad económica indirecta en la acción social al sistema político y al gobierno. Si reconocemos las falencias que presenta el sistema representativo parlamentario me parece una tarea útil pensar cuáles han de ser las condiciones que faciliten la creación

de mecanismos que tiendan a la creación de un modelo democrático ‘mixto’ donde la representación y la legitimidad social puedan coexistir.

Esto implica la elaboración de un proyecto de ingeniería constitucional que torne compatible los valores de igualdad, libertad y autogobierno sobre los que se sostienen las propuestas de participación ciudadana. La politización de la sociedad civil, más allá de los corporativismos, ha dado lugar a formas inéditas de autogobierno en las que se demanda por la calidad de vida, la descentralización y la participación comunitaria en la toma de decisiones, por este motivo las formas de demanda de las organizaciones de la sociedad civil tienden a entrar en conflicto con los canales políticos que no las pueden contener por lo que generan la sensación de “ingobernabilidad”. En relación a esto último creo que una solución realista y políticamente responsable puede apuntar al desarrollo de un modelo neo-corporativo basado en concertaciones sociales y pactos políticos. Como es de suponer, el planteo neocorporativo supone algún nivel de exclusión, en el sentido que su funcionamiento sólo es posible en la medida que exista un compromiso de las organizaciones para el control y el filtrado de las demandas.

En un escenario donde aparecen como variables el estado, el mercado y las organizaciones sociales no podemos suponer que las soluciones llegarán por medio de planificaciones basadas en esquemas simplificados donde la multifactorialidad sea resuelta por medio de privilegiar una sola variable. La relación entre ciudadanía y bienestar, entre democracia y gobernabilidad, entre participación y orden público en contextos fragmentados no podrá ser resuelta en función de principios de homogeneidad apoyados en el supuesto de la existencia de sujetos preconstituidos o que se pueden constituir por medio de saberes ‘preexistentes’.

El desafío político y ciudadano que tendremos que enfrentar es que en las condiciones actuales no es posible que el estado pueda organizar una unidad en base a algún principio de racionalidad prefigurado sino que el problema es ordenar diferencias. En otras palabras el desafío del bienestar no se plantea como la construcción política de una mayoría sino como el ordenamiento de diversas minorías porque, en contextos fragmentados no existen decisiones ‘óptimas’ ya que no existen sujetos racionales con capacidad de tomar decisiones sino que tenemos una pluralidad de sujetos que actúan conflictivamente y que, frente al modelo de racionalidad ‘a priori’ del sistema, articulan una racionalidad ‘a posteriori’. La democracia actual se presenta, entonces, como un pluralismo conflictivo que, en contraste con el ‘pluralismo corporativo’ marca la tensión y la lucha distributiva entre los sectores de la sociedad que no acceden al bienestar ni por la vía el mercado y por la del orden político establecido.

El avance de los derechos sociales y la gestión participativa, apoyado sobre el supuesto de la conflictividad social solo será posible a condición de la elaboración de ‘pactos’ que se basen en el compromiso de autolimitación de los actores. Esta es, a mi entender, la condición de posibilidad de una política racional tendiente a la mejora de la calidad de vida de la población. Es decir, es fundamental que los actores se comprometan a que los enfrentamientos se produzcan bajo reglas de diálogo de tal modo que la gestión social se pueda mantener en el terreno de la política y avanzar desde la gestión hacia la formulación y procesamiento. De otro modo, no pretendamos cubrir bajo el argumento de la ‘innovación democratizadora’ ya que toda ‘innovación’ presupone modificaciones institucionales dentro del sistema de representación de intereses y no, simplemente una estricta adhesión a las normas establecidas.

BIBLIOGRAFIA

ABAL MEDINA, J. (2003)

La tensión entre participación y representación, en Bombal, I. (Comp.): Fortaleciendo la relación entre estado-sociedad civil para el desarrollo local, CEDES-CENOC-UNGS, Buenos Aires, pág. 21-34.

ANSOLABEHERE, K. (2002)

Pedir peras al olmo: los programas de combate a la pobreza en perspectiva, documento de Trabajo Nro 20, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires

ATKINSON, A.B. (1991)

The New Institutionalism in Organizational Analysis, University of Chicago Press, Chicago.

ATKINSON, A.B. (1999)

The economic consequences of rolling back the welfare state, Massachusetts: The MIT Press, London.

AUSTIN, D.M. y HASENFELD, Y. (1985)

A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services, The Journal of Applied Behavioral Science 21, 351-364.

BALDWIN, P (1997)

The past rise of social security: historical trends and patterns, en Giersch, H. (ed.), Reforming the welfare state, Egon-Sohmen-Foundation, Berlín, pp. 3-24.

- BALVÉ, B. (1992)
Acerca de la distinción entre los movimientos de carácter orgánico y los fenómenos de Coyuntura: el movimiento obrero organizado sindicalmente. Argentina 1955-1976, Cuadernos de CICOSO, Serie Estudios Nro 72, Bs. As.
- BANCO MUNDIAL (1995)
World Development Report 1995, Workers in an Integrated World, Washington.
- BAQIR, R (2002)
“Social Sector Spending in a Panel of Countries”, International Monetary Found Working Paper 02/35, Washington, DC, Estados Unidos
- BELL, D. (1977)
Las contradicciones culturales del capitalismo, Siglo XXI, Madrid.
- BELLARDI, M. Y DE PAULA, A. (1986)
Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- BEN-NER, A (1991)
The Nonprofit Sector in the Mixed Economy, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- BERGER, P. Y LUCKMANN, T (1997)
La construcción social de la realidad, Amorrortu, Buenos Aires
- BERGER, S. (2002)
“Las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina”, Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina (GPE-AL)
- BEVERIDGE, W.H. (1944)
Las bases de la seguridad social, FCE, México, trad. de Teodoro Ortiz.
- BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO) (1998)
La utilización de los fondos de inversión social como instrumentos de lucha contra la pobreza. Documento de Trabajo, Washington DC.
- BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO) (2000)
“Desarrollo más allá de la economía, Progreso económico y social en América Latina”, Informe 2000, Washington, D.C.
- BOTANA, NATALIO (1984)
La tradición republicana, Sudamericana, Buenos Aires.

- BRESSER PEREIRA, L.C. (1997) *Reforma del Estado en los años 90: Lógica y Mecanismos de Control*, Círculo de Montevideo, Barcelona.
- BUCCI, L. Y BUCCI, I. (2005) “El tratamiento de la pobreza a través de los programas sociales” en Ruskowski, A (ed) *Derechos Sociales, Ciudadanía y bienestar*, UNMDP, Buenos Aires.
- CABALLERO, R. (2004) “Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America”, Johns Hopkins University Press, Washington D.C.
- CABRA DE LUNA, M Y DE LORENZO, R (1993) *La constelación de las entidades no lucrativas: el tercer sector*, en *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre Editorial. Colección Solidaridad, Madrid.
- CABRELLI, C. Y LIQUIN, D. (2006) “La inclusión social en la heterogeneidad de la pobreza”, Tesis de grado, Depto. de Servicio Social, Universidad Nacional de Mar del Plata, Buenos Aires.
- CAMPETELLA, A., GONZÁLEZ BOMBAL I. Y ROITTER, M (1998) *Defining the nonprofit sector: Argentina*, Working Paper N° 33. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore.
- CANSINOS, CY ORTIZ LEROUX, S (1997) *Nuevos enfoques sobre la sociedad civil*, en *Rev. Metapolítica* N° 2, México, abril-junio.
- CELS (CENTRO DE ESTUDIOS LABORALES Y SOCIALES) (2003) “Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, Buenos Aires.
- CENOC (1997) *Hacia la constitución del tercer sector en Argentina. Las actividades de las organizaciones de la comunidad inscriptas en el CENOC*, Buenos Aires: Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social.
- CEPAL (CONFEDERACIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA) (2000) “La brecha de la equidad: una segunda evaluación”, documento

presentado en la segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Santiago, 15 al 17 de mayo), (Santiago de Chile).

CEPAL (CONFEDERACIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA) (2002)

Panorama social de América Latina 2002, Santiago de Chile.

CHAVES, R. Y MONZÓN, J. (2001)

Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas, En Revista de economía pública, social y cooperativa, (No.37), 7-33. Valencia: Ciriiec-España.

CLEMENTE, A Y SMULOVITZ, C (2002)

Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática. La experiencia del caso argentino, Documento Síntesis, WWC/UTD/IIED-AL, mimeo.

COLOMBO, A. (1985)

Movilización y Pluralismo en Argentina, en Colombo y Palermo: Participación y Pluralismo en la

Argentina Contemporánea, CEAL, Buenos Aires.

CROUCH, C. (COMP) (1988)

Estado y economía en el capitalismo contemporáneo, Mtrio. de Trabajo y Seguridad Social, España.

DE LA GARZA, E. (1997)

La flexibilidad del trabajo en América Latina, Revista Latinoamericana de Estudios de Trabajo, Nro 5, Año 3.

DE TOCQUEVILLE, A. (1984)

La democracia en América I (1835), Sarpe, Madrid, Vol. I.

DEL VALLE, A (1997)

La Lógica Autoritaria: El caso de la Seguridad nacional en la Argentina, presentado como informe de trabajo en el Seminario de Teoría Política Contemporánea, Dpto. de Ciencias Políticas, Univ. de Barcelona.

DEL VALLE, A (2001)

Estrategias y Prácticas sindicales: la reforma laboral en Argentina, Tesis Doctoral, Univ. De Barcelona, Teseo-UNESCO, España, MIMEO.

- DEL VALLE, A (2005)
La pobreza y los pobres: una crítica a la hipótesis del capital humano y de la movilidad social, Inédito.
- DEL VALLE, A (2006)
Y...¿por qué trabajar? La política Social en la Argentina Post-convertibilidad, en GIPSOC, Derechos sociales, Ciudadanía y Bienestar, EUDEM, Bs. As.
- DEL VALLE, A. (2006^a)
Más Allá del empleo y trabajo: Repensando la vida laboral en las sociedades fragmentadas, CIMA-GIPSOC, Bs. As.
- DEL VALLE, A. (2004)
“Situación socio-ocupacional de beneficiarios del Programa Jefes/as de Hogar desocupados”, Agencia Territorial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Mar del Plata, Buenos Aires.
- DEL VALLE, A. (2006)
“La política social en la Argentina post convertibilidad”, en Ruszkowski, Alicia (ed) Derechos Ciudadanía y Bienestar, UNMDP, Buenos Aires.
- DIMAGGIO, P. Y POWELL, W. (1983)
The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review* 48:147-160.
- DONATI, P (1997)
La crisis del Estado Social y la emergencia del tercer sector: hacia una nueva configuración relacional, En *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° 5, Madrid
- ESPING-ANDERSEN, G (1999)
Social foundations of post-industrial economies, Oxford University Press, London.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990)
The three worlds of welfare capitalism, Polity Press, Cambridge.
- ESTRUCH, A (1996)
Desigualdad y política redistributiva, ed.Cedecs, Barcelona.
- EZCURRA, A. M. (1998)
“¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente”, Ed. Lugar; Bs. As.

FALLETI, T (2001)

Antecedentes históricos del proceso de centralización y escenario político e institucional de la descentralización en Argentina (Informe de Avance). The Woodrow Wilson International Center for Scholars. Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática, UTDT. Buenos Aires, febrero

FERNÁNDEZ-ARIAS, E. Y HAUSMANN, R. (2000)

“Wanted: World Financial Stability”, Johns Hopkins University Press, Washington, D.C.

FIELDS, G (1994)

Changing Labour Market Conditions and Economic Development in Hong Kong, the Republic of Corea, Singapore, and Taiwan, China, en The World Bank Economic Review, Vol.8, Nro 3.

FILGUEIRA, F. ET AL. (2006)

Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. Centro de Estudios e Informaciones del Uruguay, Montevideo.

FILGUEIRA, F. Y FILGUEIRA, C. (2002)

“Models of Welfare and Models of Capitalism: the limits of transferability” en Evelyne Huber (ed.); Welfare Regimes and State Reform in Developing Countries”; Penn University Press.

FILMUS, D. (COORD.); ARROYO, D.; ESTEBANEZ, M. E (1997)

El Perfil de las ONG's en la Argentina, FLACSO-Banco Mundial.

FORSLUND, A (1997)

The swedish model: past, present, and future, en Giersch, H. (ed.), Reforming the welfare state,; Egon-Sohmen-Foundation, Berlín pp. 121- 163.

GALLIE, D. Y PAUGAM, S. (2000)

Welfare Regimes and the experience of unemployment in Europe, Oxford University Press, New York.

GASPARINI, L. (1999)

Incidencia Distributiva del Gasto Público, Documento de Trabajo s/n, FIEL, Buenos Aires.

GIPSOC (2005)

Familias y beneficiarias del Plan Jefes de Hogar Desocupados, EUDEM-MTESS, Bs. As.

GOBIERNO DE ARGENTINA (2000)

Caracterización y Evolución del Gasto Público Social, Secretaría de Programación Económica y Regional, Buenos Aires.

GOBIERNO DE ARGENTINA (2003)

Caracterización y Evolución del Gasto Público Social, Secretaría de Programación Económica y Regional, Buenos Aires.

GOLBERT, L (1996)

Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales. Serie Estudios N° 12. Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE). Buenos Aires, Mayo.

GONZÁLEZ BOMBAL, I (1995)

¿Entre el estado y el mercado? Las ONG's y sociedad civil en la Argentina", en Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, UNICEF – Losada, Buenos Aires

GORELIK, A. (1998)

La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

GRACIARENA, J. (1984)

El Estado Latinoamericano en perspectiva: figuras, crisis, prospectiva, en Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía política, ICI-CEPAL, España, Nro 5, Enero-Junio, Pag. 39-92.

GRAMCSI, A (1992)

La Política y el estado Moderno, Planeta, España.

GRIFFITH-JONES, S. Y SUNKEL, O. (1987)

Las Crisis de la Deuda y del desarrollo de América latina, Grupo editor latinoamericano, Buenos Aires.

GUERRA, P. (2004)

Solidaridad y altruismo en las ciencias sociales. Justificación teórica para una sociología del tercer sector. Recuperado el 18 de septiembre de 2004 de la dirección electrónica <http://pabloguerra.tripod.com>

- GUTIÉRREZ, L Y ROMERO, A (1995)
Sectores populares. Cultura y política. Buenos Aires en la entretreguerra, Sudamericana, Buenos Aires
- HALL, M. Y BANTING, K.G (2001)
The nonprofit sector in Canada, Queens University Press, Canada.
- HALPERIN, L. Y VINO CUR, P. (2004)
“Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”, Serie Políticas sociales, CEPAL (LC/L.2107-P).
- HANSMANN, H (1980)
The role of Nonprofit Enterprise, in Rose, S., Ackerman (ed.) The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy, Oxford University Press.
- HANSMANN, H (1987)
Economics Theories of Nonprofit Organizations, in Fowell, W. (ed.) The Nonprofit Sector: a Research Handbook, Yale University Press.
- HAYEK, F. A (1982)
Derecho, Legislación y Libertad: el orden político en una sociedad libre, Unión Editorial S.A., Madrid Vol. 3.
- HELLER, P. Y DIAMOND J. (1990)
“International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries 1975-1986.” Fondo Monetario Internacional, Occasional Working Paper 69, Washington, DC, Estados Unidos.
- HERRERA, M. (1998)
La especificidad organizativa del tercer sector: tipos y dinámicas, En Papers Nro 56, Departamento de Sociología de la Universidad de Granada, España.
- HICKS, N. (1989)
“Expenditure Reductions in High-Debt Countries.” Finance and Development 26: 35-37
- HICKS, N. Y KUBISCH A. (1984)
“Recent Experience in Cutting Government Expenditures” Finance and Development 21: 37-39.

- JESSOP, B. (1994)
The Politics of Flexibility: restructuring state and industry in Britain, Germany and Scandinavia, Edward Elgar, England.
- JOHNSON, N (1990)
El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo del bienestar, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- KANBUR, R. (1985)
“Poverty: Measurement, Alleviation and the Impact of Macroeconomic Adjustment”, University of Essex Discussion Paper No. 125, Essex, England.
- KANBUR, R. (1987a)
“Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology of Analysis”, World Development, vol. 15 No. 12, pp.1515-1526.
- KANBUR, R. (1987b)
“Measurement and Alleviation of Poverty”, IMF Staff Papers, No. 34, pp. 60-85.
- KAPLAN, M. (1969)
Formación del Estado nacional en América latina, Ed. Universitaria, Santiago de Chile.
- KATROUGALOS, G. (1996)
The South European Welfare Model: The Greek Welfare State, in Search of an Identity». Journal of European Social Policy, 6 (1): 39-60.
- KRAMER, R. AND GROSSMAN, B. (1987)
Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies, Social Service Review 61, 32-55.
- LE GRAND, J. (1991)
Quasi-markets and social policy, Economic Journal 101, 1256-67.
- LÓPEZ, A. (1999)
“Disponibilidad por persona y por hogar bajo la línea de pobreza”, Agosto, Consultora Equis, Buenos Aires.
- LORA, E. Y OLIVERA, M. (2007)
“Public Debt and Social Expenditure: Friends or Foes?” Emerging Market Review. Forthcoming.

- LUHMANN, N. (1983)
Teoría Política nello stato del benessere, Il Mulino, Milano.
- MAHDAVI, S. (2004)
“Shifts in the Composition of Government Spending in Response to External Debt Burden.” *World Development* 32(7): 1139-1157.
- MARSHALL, T.H. (1992)
Citizenship and Social Class, Marshall, t.h. y Bottomore, T. (ed), *Citizenship and social Class*, Pluto Press, London, 1ra Ed. 1950.
- MARTORI, A. (1996)
El servicio social en las organizaciones comunitarias, Trabajo de investigación final, Escuela Diocesana de Servicio Social, Universidad de Morón, Buenos Aires.
- MESA-LAGO, C. (1989)
“Ascent to Bankruptcy”, Pittsburgh, Univ. of Pittsburg Press
- MOSTAJO, R. (2000)
“Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el caribe”, Serie Reformas Económicas, CEPAL (LC/L 1376).
- O’DONNELL, G. (1972)
Modernización y Autoritarismo, Paidós, Bs. As.
- OFFE, K. (1992)
La Sociedad del Trabajo, Alianza, Madrid.
- OFFE, K. (1990)
Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar en Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza, Madrid.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1995)
El hombre a la defensiva (1929), en *Meditación del pueblo joven y otros ensayos sobre América*, Alianza, Madrid.
- PALERMO, V. (1985)
Cultura política, conflicto y democracia, en Colombo, A. y Palermo, V.: *Participación y Pluralismo en la Argentina Contemporánea*, CEAL, Buenos Aires.
- PÉREZ DÍAZ, D (1992)
Hacia una nueva Ley de Fundaciones, Fundación Marcelino Botín, Madrid.
- PÍREZ, P (1991)
Municipio, necesidades sociales y política local, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

- POLANYI, K. (1989)
La Gran Transformación. Crítica del liberalismo Económico, La Piqueta, Madrid.
- PORTANTIERO, J. C. (1984)
La democratización del Estado, en Pensamiento Iberoamericano Revista de Economía Política, Nro 5 Enero-Junio, Visor, Valencia.
- PREBISCH, R. (1981)
Capitalismo Periférico: crisis y transformación, Siglo XIX, México.
- QUIROGA, H. (1985)
Estado, crisis económica y poder militar (1880-1981), CEAL, Bs. As.
- RAMOS MEJÍA, J. M. (1973)
Las multitudes argentinas, Biblioteca Editorial, Buenos Aires.
- RAWLINGS, L. (2002)
“Colombia Social Safety Net Assessment” Disponible en: <http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/Category/By+Category/2B3ABAE19CFF38EE85256BA3007AB827?OpenDocument>
- REPETTO, F. (2005)
“Argentina, Chile y México en la primera década del siglo XXI: las políticas frente a la pobreza como desafío de “segunda generación”, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Argentina.
- ROBERTS, B (1996)
The Social Context of citizenship in Latin America, en International Journal of Urban and Regional Research, Vol 20, N° 1, March, Blakwell Publishers, England.
- ROITTER, M. (2004)
El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil, En Daniel Mato (coord.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización, FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- ROITTER, M. (2000)
Estudio sobre el Tercer sector sin fines de lucro en Argentina, Argentina/Estados Unidos: CEDES – The Johns Hopkins University.
- SAJARDO, A. (1999)
Fundamentación económica del tercer sector, En Vittadini, G. & Barea M. La economía del non profit. Libre expresión de la sociedad civil, Ediciones Encuentro, Madrid.

- SALAMA, P. (1977)
El imperialismo y la articulación de los Estados-nación en América latina, en Revista Críticas de la Economía Política, Vol. II, México, Enero-Marzo.
- SALAMON, L. (1981)
Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action, Public Policy 29, 255-275.
- SALOMON, L. Y ANEHEIER, H. (1992)
Defining the nonprofit sector 1: The question of definitions, . Working papers of the Johns Hopkins Institute for Policy Studies. Comparative Nonprofit Sector Project, N°2, Baltimore.
- SALOMON, L. Y ANHEINER, H. (1996)
The Emerging Nonprofit Sector, Manchester University Press, Great Britain..
- SAVAS, E. (2000)
Privatization and public-private partnerships, Seven Bridges Press, New York.
- SCOTT, R. W (1995)
Institutions and Organizations, Sage Publications, California.
- SICA, P. (1981)
Historia del urbanismo. El siglo XIX, Tomo I, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid
- SMITH, S. AND LIPSKY, M. (1993)
Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting, Massachusetts: Harvard University Press, Cambridge
- SOARES, G. A. (1975)
O novo estado na América Latina, em Revista Estudos, CEBRAP, Nro 13, Julio-Septiembre.
- SZÉKELY, M. (2006)
“Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington.
- THOMPSON, A. (COMP) (1995)
Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, UNICEF Losada, Buenos Aires

- TITMUS, R (1966)
Essays on the Welfare State, Allen & Unwin, London.
- TROTTA, M. E. V (2002)
La metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional, Espacio, Buenos Aires..
- VAQUERO, P (2000)
Mejorar las pensiones. Más allá del Pacto de Toledo, ed. El Viejo Topo, España.
- VILLATORO, P. (2004)
“Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile
- VITALE, L. (1991)
Introducción a una teoría de la historia para América latina, Planeta, Buenos Aires.
- WEISBROD, B (1988)
The Nonprofit Economy, MA: Harvard University Press, Cambridge
- WOLCH, J. (1990)
The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition, NY: The Foundation Center, New York.
- ZADICOFF, P. Y PAZ, J. (2004)
Avus, el genio y Silverix. El programa jefes de hogar: evaluación de objetivos, UCEMA-CONICET, Bs. As.

