

Revista

**Perspectivas *de*
Políticas Públicas**



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

ISSN 1853-9254
No. 3, Año 2
Publicación semestral
del Departamento de
Planificación y Políticas
Públicas

Propietario:
Universidad Nacional
de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 4.984.550

Universidad Nacional de Lanús

Rectora *Ana Jaramillo*
Vicerrector *Nerio Neirotti*

Departamento
de Planificación y Políticas Públicas

Directora *Ana Farber*

Comité Editorial

Ana Jaramillo
Nerio Neirotti
Ana Farber
Juan Carlos Geneyro
Rubén Haguilein
Alfredo Ossorio
Diego Raus
Elvira Lofiego

Staff de la Revista

Director *Carlos M. Vilas*

Secretaría
Alejandra Fernández
Emanuel Porcelli
Sebastián Cruz Barbosa

Traducción *Claudia Bértolo*

Diseño y Diagramación
Dirección de Diseño
y Comunicación Visual UNLa
Director *Claudio Loiseau*
Coordinadora *Andrea Michel*

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Misión

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.



Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional
de Lanús**

29 de Septiembre 3901
1826 Remedios de Escalada
Pcia. de Buenos Aires, Argentina
Tel: (+54 11) 5533-5600
int. 5138 / Canjes: int. 5225
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar

Los textos publicados en la
Revista Perspectivas de Políticas
Públicas son responsabilidad
exclusiva de sus autores y no
reflejan necesariamente la
opinión de la Dirección ni de
la UNLa y sus autoridades.

Consejo Asesor

Gerardo ABOY CARLÉS
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Norberto ALAYÓN
Universidad de Buenos Aires, Argentina
Luis Fernando AYERBE
Universidad del Estado de São Paulo, Brasil
José BELL LARA
Universidad de La Habana, Cuba
Emelio BETANCES
Gettysburg College, Estados Unidos
Barry CARR
Australian National University, Australia
André CORTEN
Université de Quebec, Canadá
Carlos DE LA TORRE
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Ecuador
Fernando DÍAZ ORUETA
Universidad de Rioja, España
Arturo FERNÁNDEZ
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
José GANDARILLA SALGADO
Universidad Nacional Autónoma de México
Richard HARRIS
California State University, Estados Unidos
Alejandro ISLA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Argentina
Nicolás LYNCH GAMERO
Universidad Mayor de San Marcos, Perú

Salvador MARTÍ i PUIG
Universidad de Salamanca, España
Pierre OSTIGUY
Pontificia Universidad Católica de Chile
José Luis OSUNA
Universidad de Sevilla, España
Berenice P. RAMIREZ LOPEZ
Universidad Nacional Autónoma de México
Alexis ROMERO SALAZAR
Universidad del Zulia, Venezuela
Guillermo SCHWEINHEIM
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Joan SUBIRATS
Universidad Autónoma de Barcelona, España
César TCACH
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
Juan Carlos TEDESCO
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Alfonso TORRES
Universidad Nacional Pedagógica, Colombia
Mabel THWAITES REY
Universidad de Buenos Aires

**Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas**

ISSN 1853-9254
No. 3, Año 2
2012

Presentación Págs. 8

Artículos

Gabriel Calvi Págs. 9-64

Estado desigualdad y bienestar en Argentina
(1993-2010)

*The state, inequality, and welfare in Argentina
(1993-2010)*

Manuel Messina Págs. 65-97

El sector salud argentino en dos modelos de
crecimiento en las etapas de la convertibilidad
y la posconvertibilidad: factores económicos y
políticos que explican su evolución

*The Argentine health sector in the two models of growth
during the 'convertibilidad' and 'posconvertibilidad'
periods: Economic and political factors explaining its
evolution*

Agustina Gradin Págs. 98-125

Militar el Estado: las prácticas de gestión del
Movimiento Barrios de Pie en el Programa de
Promotores para el cambio social durante el
periodo 2005 – 2008

*Activating the state: The managerial experience of the
"Barrios de Pie" Movement with the "Programa de
Promotores" for social change in 2005-2008*

Ana Laura Natalucci Págs. 126-147

Políticas sociales y disputas territoriales. El caso
del programa "Argentina Trabaja"

*Social policies and territorial quarrels. A case study on
the "Argentina Works" program*

Pablo J. Schamber Págs. 148-176

De la represión al reconocimiento.

Derrotero de la política pública hacia los
cartoneros en la CABA (2002-2011)

*From repression to recognition: The path of public
policies towards urban informal garbage pickers in
Buenos Aires City (2001-2011)*

Eduardo Gálvez Págs. 177-195

Crisis y recomposición de la hegemonía tras el
derrumbe de la Convertibilidad (1999-2003)
*Crisis and hegemonic recomposition after the crumbling
down of the convertibility Program (1999-2003)*

Federico Máximo Saettone Págs. 196-226

La transformación de los partidos políticos
modernos: el caso del Partido Justicialista en
Argentina

*The transformation of Modern Political Parties: the case
of Argentina's Partido Justicialista*

Reseñas

Roberto Cortés Conde. Poder, estado y política.

Reseña de Gustavo Eduardo Blutman Págs. 227-232

Carlos M. Vilas. Después del Neoliberalismo:

Estado y procesos políticos en América Latina.

Reseña de Guillermo Vitelli Págs. 233-237

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Los procesos políticos y sociales que se desarrollaron desde principios del siglo en curso se proyectaron hacia la reconfiguración del Estado y sus modalidades de relación con la sociedad. Este número enfoca algunos de esos cambios en varias dimensiones de el accionar del Estado y las relaciones que a partir de ellos tienen lugar con respecto a ciertos actores sociales y políticos.

Los artículos de Gabriel Calvi y de Giuseppe Messina enfocan este asunto en el terreno de la intervención estatal en la distribución del ingreso durante las últimas dos décadas y en el campo de la salud pública, respectivamente, contrastando el “antes” y “después” que marcaron, desde 2003, los gobiernos kirchneristas, así como las persistencias de ciertos ingredientes de los diseños y estilos anteriores en los nuevos escenarios institucionales. Un elemento importante de las reorientaciones “post neoliberales” corresponde al reconocimiento institucional de actores hasta entonces marginados, así como el estímulo a la incorporación de organizaciones y movimientos sociales a variados niveles de implementación de políticas encaminadas a procesar las demandas de esos mismos actores. Los textos de Gradín y Natalucci argumentan sobre las proyecciones y limitaciones de estos experimentos tanto en lo que respecta a las políticas específicas como a las tensiones y conflictos de mayor alcance en lo que refiere a los respectivos proyectos de poder; por su parte, Schamber presenta el proceso y los elementos que condujeron desde la represión inicial al reconocimiento institucional progresivo de los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires.

Gran parte de los análisis de la crisis del régimen de convertibilidad se ha centrado en su impacto en los sectores medios y de menores ingresos, o bien en aspectos macroeconómicos. El artículo de Eduardo Gálvez enfoca un aspecto poco trabajado: la gravitación de esa crisis en los grupos empresariales y sus esfuerzos de recomponer una hegemonía cuestionada por la propia crisis y por su participación en diferentes momentos previos. La habilidad para adaptarse a escenarios diversos no es exclusiva de estos actores. Federico Saettone destaca la eficacia del Partido Justicialista, desde los momentos iniciales de su existencia, para armonizar tendencias y diferencias internas: una eficacia que ha podido mantener hasta la actualidad.

El Director

Estado, desigualdad y bienestar en Argentina (1993-2010)

The state, inequality and welfare in Argentina (1993-2010)

Gabriel Calvi

gcalvirodiles@hotmail.com
 Lic. en Ciencia Política y en Sociología (UBA), Mg. en Investigación en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, UBA), docente de la cátedra “Análisis de la Sociedad Argentina” (FCS, UBA).

Resumen

El objetivo general de este trabajo es problematizar el impacto del accionar estatal sobre la distribución del ingreso disponible y el bienestar en la Argentina de los últimos años, para brindar una base de sustento empírico, desde el campo de los estudios de la desigualdad, al análisis de las continuidades y cambios en el rol del estado. El estudio del sesgo redistributivo del accionar estatal, fundado en una caracterización teóricamente informada del estado –tal y como es propuesta en este trabajo–, constituye un insumo empírico relevante para abordar problemas como el de la autonomía relativa del estado, que suelen quedar circunscriptos a debates exclusivamente teóricos. Ciertamente, las funciones del estado no se agotan en el complejo mecanismo redistributivo que opera. Pero este aspecto del accionar público es evidencia suficiente para dar cuenta del sentido de su intervención.

Palabras clave: distribución del ingreso, bienestar, intervención estatal, acumulación de capital, convertibilidad

Fecha de recepción:

26.4.12

Fecha de aceptación:

5.7.12

Abstract

The overall purpose of this paper is to analyze the impact of state intervention on income distribution and welfare in Argentina's recent years, providing empirical support, from inequality studies field, for evaluating continuities

and changes in the role of the state. The study of redistributive bias derived from state action, founded on a theoretically informed state characterization as proposed in this paper, constitutes a relevant empirical input to address problems such as the relative autonomy of the state, which tends to be addressed exclusively by theoretical means. Certainly state functions surpass the complex redistributive mechanism which it operates. Yet this aspect of public action provides enough evidence for reporting the meaning of its main orientations.

Keywords: *income distribution, welfare, state intervention, capital accumulation, convertibility.*

1. Introducción

El fenómeno de la desigualdad de ingresos en las sociedades modernas suele ser abordado desde dos perspectivas: la interpersonal y la funcional (o interinstitucional). Entre quienes estudian la desigualdad de ingresos personales en nuestro país, el origen de las mayores controversias reside en las sensibles diferencias (teóricas y epistemológicas) que separan a dos líneas de análisis. La primera de estas líneas busca (en clara sintonía con las teorías del capital humano) el origen de la desigualdad en las características de la oferta de trabajo (Gasparini, Marchioni y Sosa Escudero, 2000 y 2001). Así, la desigualdad se explica fundamentalmente por un déficit en la inversión educativa de los individuos que buscan empleo. La interpretación alternativa asigna un rol preponderante a la configuración macrosocial en la explicación de la desigualdad de ingresos y su evolución (Altimir y Beccaria, 2001 y 2002; Salvia y Donza, 2001). De este modo, la explicación centrada en los atributos personales de los individuos (inversión educativa o experiencia laboral, entre otros) desaparece ante el peso constrictivo de la configuración macroestructural y su impacto sobre la intensidad y características de la demanda de trabajo.

En el campo académico de la desigualdad funcional las controversias resultan menos categóricas. La definición misma del objeto analítico hace improbables las diferencias epistemológicas (individualismo–holismo) observables en el campo de la desigualdad personal. Las mayores discrepancias encuentran su origen en la ausencia y/o discontinuidad de las series oficiales de participación asalariada (Lindemboim, Kennedy y Graña, 2005 y 2006; Basualdo, 2008; Basualdo, Arceo, González y Mendizábal, 2011) y se resumen, por tanto, en cuestiones metodológicas a la hora de ampliar el horizonte temporal del análisis. Los temas abordados entre los especialistas de la desigualdad funcional son recurrentes: la participación asalariada suele relacionarse con la produc-

tividad (de manera inversa), el poder de compra del salario medio de la economía (de manera directa) y la evolución de los precios relativos (IPC/IPI) (Altimir y Beccaria, 2002; Graña y Kennedy, 2008).

Un déficit recurrente en las investigaciones que se concentran en el fenómeno de la desigualdad de ingresos, tanto desde la perspectiva personal como desde la funcional, lo constituyen las limitadas consideraciones en torno al efecto redistributivo del accionar del Estado y su evolución en el tiempo. Del lado de la desigualdad personal, las aproximaciones en este sentido –que se han multiplicado desde la puesta en vigencia de la Asignación Universal por Hijo– padecen de un sesgo persistente: sólo tematizan el impacto de algunas prestaciones recibidas por los hogares (Porto y Gasparini, 1992; Gasparini y Cruces, 2009; Agis, Cañete y Panigo, 2010; Gasparini y Cruces, 2010; Bertranou, 2010; Arceo, González y Mendizábal, 2010) y nunca el asociado a los impuestos y contribuciones que los hogares giran al Estado.¹ Entre los especialistas de la desigualdad factorial, y dado que estas investigaciones tienden a centrarse exclusivamente en el reparto del ingreso generado en la producción, el efecto de la intervención estatal queda, por definición, descartado del análisis, constituyendo la principal excepción el trabajo pionero de Diéguez y Petrecolla (1974), abocado al impacto de las contribuciones y prestaciones del sistema previsional sobre la participación secundaria de los asalariados; aún así, la ausencia de consideraciones (y de elementos empíricos) en torno a la tributación de y subsidios percibidos por las unidades productivas (empresas) hace de ese trabajo pionero un intento también incompleto.²

El objetivo de este trabajo es problematizar el impacto del accionar del Estado sobre la distribución del ingreso disponible y el bienestar en la Argentina de los últimos años, para brindar una base de sustento empírico, desde el campo de los estudios de la desigualdad, al análisis de las continuidades y cambios en el rol del Estado. El estudio del sesgo redistributivo del accionar estatal, fundado en una caracterización teóricamente informada del Estado –tal y como es propuesta en este trabajo–, constituye un insumo empírico relevante para abordar, en adelante, problemas como el de la autonomía relativa del Estado, que suelen quedar circunscriptos a debates exclusivamente teóricos.

2. Herramientas conceptuales

2.1. El Estado en las sociedades capitalistas

No es posible en estas páginas abordar pormenorizadamente el conjunto de desarrollos teóricos involucrados en una acabada conceptualización del estado.³ Sin embargo, a los fines de esta presentación, resulta imprescindible partir de una definición más o menos precisa. Aquí consideraremos al Estado moderno como *aspecto* de la relación de dominación capitalista (O'Donnell, 1984; Holloway, 1993/1994). Veamos a qué nos referimos.

Toda relación de dominación es, por definición, una relación social asimétrica. Esta asimetría está fundada en el control diferencial de determinados recursos de poder. Si bien son múltiples las circunstancias que, en cada etapa histórica, determinan la preponderancia de ciertos recursos frente a otros, así como las asimetrías en su control, en las sociedades capitalistas el recurso específico en que está basada la dominación es la propiedad/control privado de los medios de producción.⁴ La asimetría en la distribución de este recurso se traduce, ciertamente, en la existencia de clases sociales con intereses objetivamente antagónicos, determinados por la propiedad/control de los medios de producción. Sin embargo, la relación de dominación fundamental toma la forma de un acuerdo de voluntades individuales en torno a la compra-venta de fuerza de trabajo (relación salarial), es decir, de una relación contractual entre privados que concurren *libremente* al mercado en la consecución de su autointerés.⁵ Es por ello que, a diferencia de otras etapas históricas, en las sociedades capitalistas la coacción física no constituye una prerrogativa de la clase dominante. En otras palabras, el control de los medios de producción se encuentra dissociado del control de los medios materiales de coacción. Estos últimos están concentrados, monopolizados, en manos de un tercer sujeto social, el Estado.⁶ Más aún, como la relación social fundamental (relación salarial) toma la forma de un contrato entre particulares, y dado que ninguno de ellos controla (al menos, legítimamente) recurso coactivo alguno, el estado se erige como único garante (coactivo) de su cumplimiento.

El Estado moderno es, pues, un *aspecto co-constitutivo*⁷ de la relación de dominación capitalista, y su mediación opera como *garantía* para su pervivencia. Esta conceptualización contribuye a resolver en alguna medida el problema de la *autonomía relativa* del Estado –que a tantos teóricos desveló a fines de la década de 1960.⁸ En tanto *garante* de la relación social capitalista, el Estado está llamado a contribuir a la reproducción de *ambos* términos de esta relación asimétrica (capitalistas y asalariados) y constituye –por definición– una instancia relativamente autónoma de cada uno de ellos. Dos aclaraciones en este punto. En primer lugar, sostener como característica definitoria del Estado moderno su autonomía relativa no equivale a considerarlo una instancia social neutra. El Estado moderno es garante de una relación social asimétrica, la relación de dominación capitalista, de ahí su sesgo sistemático. Es, digamos sucintamente, un Estado *capitalista*. En segundo lugar, afirmar el carácter relativo de la autonomía estatal supone no hipostasiarlo. Su mayor o menor independencia con relación a los sectores sociales (clases) en pugna depende de una variedad de *circunstancias históricas*, entre las cuales el estado de la lucha de clases parece ser el factor más relevante.

2.2. Esferas de intervención del Estado

Ciertamente, la garantía estatal en torno a la pervivencia de la relación de dominación capitalista es, en última instancia, coactiva. Pero ello no obsta para que cristalice también en otras múltiples esferas de intervención. La teoría del Estado contemporánea ha centrado buena

parte de sus esfuerzos en analizar y clasificar estas múltiples dimensiones del accionar público (O'Connor, 1979; Gough, 1982; Mathias y Salama, 1986). La clasificación que proponemos en este trabajo retoma –aunque no de manera estricta– algunos de estos desarrollos.

Una parte de la intervención del Estado capitalista está ceñida a la reproducción de los dos términos de la relación social fundamental (capital y fuerza de trabajo). En este sentido, el accionar público tiene por eje el proceso de *acumulación*, lo que se traduce en iniciativas orientadas tanto a la *regeneración del capital* como a la *reproducción de la fuerza de trabajo*. La función de regeneración del capital involucra un amplio espectro de políticas estatales tendientes a organizar y/o profundizar, de acuerdo a las circunstancias históricas prevalecientes, las condiciones para la explotación de la fuerza de trabajo. El Estado es *organizador* (productor) de las relaciones de dominación capitalistas en aquellas sociedades en las que éstas se instauran más tardíamente (Gerschenkron, 1972). Pero establecidas ya las condiciones para la relación social fundamental, el accionar estatal comienza a gravitar sobre otros dos fenómenos que caracterizan al patrón de acumulación en las sociedades capitalistas. De un lado, el Estado establece mecanismos para constreñir la *perecuación* de las tasas de ganancia de las distintas ramas de la producción, fomentando (a través de subsidios, regímenes preferenciales, medidas proteccionistas, etc.) sectores considerados estratégicos. En las crisis, por su parte, la intervención estatal se orienta a recomponer las condiciones para la valorización del capital, neutralizando o revirtiendo, a través de distintos procesos que suelen involucrar masivas transferencias intersectoriales de ingreso, la caída tendencial de la tasa de ganancia.

La función de acumulación también refiere a la pervivencia de la clase subalterna. En este sentido, corresponde resaltar que la relación salarial nunca ha bastado, por sí sola, para reproducir las condiciones de existencia de la clase trabajadora. En las sociedades capitalistas, a los recursos materiales que captan los asalariados por la venta de su fuerza de trabajo –que en las primeras etapas del capitalismo se destinaban, casi exclusivamente, al pago de tributos– siempre se han adicionado otros –no siempre mercantiles y no necesariamente monetarios (Mathias y Salama, 1986). El sector doméstico y el sector mercantil no capitalista han contribuido, en mayor o menor medida en cada formación social particular, como apéndices necesarios para la reproducción de la clase subalterna. El sector estatal también ha intervenido, con una intensidad oscilante, para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. La presencia del Estado en materia de educación y salud públicas, vivienda y obras de saneamiento, regulación de las condiciones de compra-venta de fuerza de trabajo, previsión social y salario indirecto son, entre otros, factores claramente asociados a este aspecto de la función de acumulación.

Finalmente, y dado que ninguna forma de sujeción puede perpetuarse indefinidamente sólo por medio de la coacción física, el Estado es también –en otro nivel analítico, por cierto– una instancia de validación social de la relación de dominación fundamental.

Esta *función de legitimación* es particularmente relevante en aquellas sociedades con regímenes republicanos y democráticos en los que la lucha política cobra, entre otras, la forma de contienda electoral.⁹ Al igual que O'Connor (1979) consideramos aquí que la función de legitimación trasciende al conjunto de aparatos ideológicos del Estado (institutos públicos y privados) y reposa también en otros aspectos decididamente materiales sobre los que pesa la intervención pública. Pero no es nuestra intención circunscribir la función de legitimación a un determinado concepto del gasto público, como parece ser la propuesta del autor. Ello sólo contribuiría a desencadenar un debate, espurio a nuestro parecer, en torno a la clasificación del gasto público, pues los límites entre tal tipo de erogaciones y aquellas destinadas a reproducir la fuerza de trabajo (que nos reenvían a la función de acumulación) serían, necesariamente, difusos. Sostenemos, en cambio, que el soporte material de la función de legitimación –por supuesto, en regímenes políticos que dependen del voto popular– está relacionado con el grado en que el accionar del Estado logre “limitar la desigualdad social que sea incompatible con la gestión política de los conflictos” (Vilas, 2007: 25), esto es, aproximar en alguna medida las condiciones reales de existencia de la población que reside en su territorio a esa idealización que –desde la Revolución Francesa en adelante– está en la base de toda fórmula de justificación del orden social burgués, la igualdad formal.

2.3. El Estado y la distribución secundaria del ingreso

Existen dos grandes perspectivas bajo las que, por lo general, es analizado el fenómeno de la distribución de los ingresos en las sociedades modernas: la desigualdad funcional (o interinstitucional) y la de ingresos personales. El análisis de la desigualdad funcional da cuenta de cómo es apropiado el valor generado en la producción por las principales categorías (o sectores institucionales) de una formación social¹⁰ predominantemente capitalista: capitalistas y asalariados, como personificaciones de la relación de producción predominante, y trabajadores autónomos y de empresas familiares, como categorías sociales inscriptas en relaciones de producción subalternas. Por su parte, el estudio de la desigualdad personal tiene por eje de análisis –principal, aunque no exclusivo–¹¹ el reparto de los ingresos disponibles entre las múltiples unidades reproductivas existentes (los hogares).

La diferenciación entre desigualdad primaria y secundaria constituye otra dimensión del fenómeno distributivo, que de ninguna manera se resume en las dos perspectivas de abordaje arriba mencionadas. Esta segunda distinción nos reenvía, fundamentalmente, al tipo de ingreso en el cual se centra el análisis de la desigualdad: los ingresos generados en la producción o aquellos de los que efectivamente disponen los sectores o unidades institucionales en cuestión.¹² La discrepancia entre ambos conceptos de ingreso es, sabemos, producto de múltiples retribuciones y transferencias entre sectores institucionales –residentes y no residentes–, entre las quedan incluidas aquellas vinculadas a distintas modalidades de intervención pública.

Tabla 1
Principales dimensiones del análisis de la desigualdad

Desigualdad de	Desigualdad entre		
	Sectores	Hogares	
Ingreso generado	A	B	Distribución primaria
Ingreso disponible	C	D	Distribución secundaria
	Perspectiva interinstitucional	Perspectiva personal	

El estudio de la desigualdad de ingresos transita así por dos tipos de carriles analíticos que es posible organizar en torno al espacio de cuatro propiedades esquematizado en la Tabla 1. Nada impide, pues, que tanto la distribución primaria (de ingresos generados en la producción) como la secundaria (de ingresos disponibles) sean estudiadas desde cualquiera de las perspectivas de abordaje de la desigualdad arriba señaladas (interinstitucional y personal). Es cierto, sin embargo, que los cuadrantes C y B de la Tabla 1, que reportan la distribución secundaria entre sectores institucionales y la desigualdad personal (entre hogares) de ingresos generados en la producción, respectivamente, son los menos frecuentados por los analistas. Pero para abordar el impacto del accionar distributivo del Estado se hace necesario reparar en estos aspectos del fenómeno.¹³

Buena parte de la intervención estatal, que tiene lugar mediante transferencias recurrentes con los privados, está involucrada en el tránsito entre la distribución del ingreso generado (primaria) y la del ingreso disponible (secundaria). Impuestos directos y contribuciones, subsidios y prestaciones, gravitan tanto sobre el reparto de los ingresos de los distintos sectores institucionales privados residentes (empresas y hogares) como sobre la inequidad entre hogares. Consideramos aquí que el análisis del sesgo que imprimen estas corrientes sobre la desigualdad (interinstitucional y personal) es una pieza clave para el debate en torno al rol del Estado.

En los términos de nuestra sistematización conceptual el resultado de las transferencias corrientes dadas entre el Estado y las restantes unidades institucionales residentes (empresas y hogares)¹⁴ constituye un indicador de su función de acumulación. Regeneración del capital y reproducción de la fuerza de trabajo quedan identificados por los respectivos balances intersectoriales: entre las empresas –en tanto unidades institucionales productoras de plusvalor– y el Estado (impuestos directos, exenciones y subsidios), y entre los hogares –unidades institucionales en cuyo seno se produce y reproduce la fuerza de trabajo– y el Estado (impuestos directos, contribuciones, prestaciones y subsidios), respectivamente. El soporte material de la función de legitimación, por su parte,

refiere al impacto que los recursos que el Estado capta de y gira hacia los hogares tiene sobre el nivel de desigualdad personal (de ingreso per cápita familiar).

3. Accionar estatal y distribución del ingreso disponible en la Argentina reciente

Las funciones del Estado no se agotan en el conjunto de transferencias que recurrentemente capta y eroga y que contribuyen a determinar la distribución secundaria. Por ejemplo, al regular niveles salariales mínimos el Estado gravita también sobre el reparto del ingreso generado en la producción (distribución primaria). Asimismo, buena parte de la imposición estatal (impuestos a la producción) es trasladada al precio de venta de los bienes y servicios, por lo cual termina pesando sobre la distribución del consumo y no del ingreso disponible. Finalmente, una parte no menor del gasto público en nuestro país llega a la sociedad bajo la forma de bienes y servicios de provisión universal (salud y educación), erigiéndose también en una forma de intervención relevante en términos de distribución del bienestar —que, por tanto, aporta a la reproducción de la fuerza de trabajo.

Pero el aspecto del accionar público que en estas páginas será evaluado, es decir, las formas en las que el Estado configura con sus transferencias corrientes la distribución del ingreso disponible (distribución secundaria), es evidencia suficiente para dar cuenta del sentido de su intervención. El accionar redistributivo del Estado es un terreno en disputa permanente que deja, en cada etapa histórica, ostensibles marcas. En este apartado abordaremos la magnitud y sesgo de este aspecto de la intervención del Estado en la Argentina de los últimos años, prestando particular atención a lo que hemos calificado como funciones de acumulación (regeneración de capital y reproducción de la fuerza de trabajo) y legitimación.

3.1. Acumulación

En términos distributivos la función de acumulación se manifiesta en el resultado agregado de múltiples transferencias recurrentes operadas entre el Estado y cada uno de los sectores institucionales residentes. En tanto instancia social que contribuye a la regeneración del capital, el Estado capta y transfiere recursos monetarios desde y hacia las empresas. La función de acumulación también nos reenvía —como vimos— a la reproducción de la fuerza de trabajo; en este caso, resultan determinantes los giros monetarios dados entre el Estado y los hogares.

3.1.1. Regeneración del capital

Los flujos transferidos periódicamente desde las empresas hacia el Estado se restringen a tributos. Entre esos tributos corresponde incluir, además de los impuestos directos (im-

puesto a las ganancias y activos empresarios), aquellos pagados en concepto de derechos de exportación.¹⁵ Estos últimos se caracterizan por no ser trasladables al precio de venta, que queda determinado por el mercado internacional, significando de este modo una detracción absoluta de la rentabilidad empresarial. Por su parte, entre las transferencias/exenciones que periódicamente el Estado destina a las empresas —al menos a lo largo del período aquí considerado— serán contabilizados subsidios,¹⁶ montos asociados a la reducción de las contribuciones patronales¹⁷ y, entre 1995 y 2008, aportes personales que los trabajadores destinaban al régimen previsional privado (AFJP).¹⁸ En la Tabla 2 se presenta la información correspondiente a estas transferencias.

El balance de las transferencias entre el Estado y las empresas señala, para el período bajo estudio, dos etapas claramente diferenciadas. A lo largo de la primera (1993-2001), durante la que predominaron opciones de política económica de corte ortodoxo (apertura económica y financiera, privatización de empresas públicas, desregulación de mercados, entre otras) las empresas experimentaron, vis a vis el Estado, un saldo levemente favorable —sólo ocasionalmente deficitario— en términos de transferencias. Del lado de los tributos la orientación librecambista del gobierno electo en 1989 se tradujo en la eliminación/reducción de los impuestos al comercio exterior (en este caso, derechos de exportación) que fue, no obstante, acompañada por una tendencia creciente, en porcentaje del PIB, de los pagos por ganancias y patrimonios corporativos. Cabe recordar en este punto que la reforma tributaria implementada a principios de la década de 1990 había concentrado el poder recaudador del Estado en unos pocos impuestos (entre ellos el Impuesto a las Ganancias), ampliando tanto alícuotas como base imponible. Este aumento de la tributación neta de las empresas, que promedió el 2% del PIB y alcanzó hacia el final de la etapa valores cercanos al 2,6%, resultó sin embargo de menor cuantía que los ingresos percibidos por el sector debido a otras orientaciones del accionar estatal.

Las administraciones neoconservadoras de los años noventa tendieron a restringir el rol del Estado en la economía, desmantelando no sólo su participación activa en la producción de bienes y servicios, a través del traspaso de la casi totalidad de empresas estatales al sector privado, sino también su función de promotor sectorial, eliminando subsidios y regímenes preferenciales tempranamente con la sanción de la ley de Emergencia Económica en 1989. Pero dos tipos de iniciativas gubernamentales características también de esta etapa contribuyeron a abultar (en un 2,8% del PIB en promedio) el ingreso disponible empresarial. La reducción de las contribuciones patronales,¹⁹ tendencia persistente a lo largo del período —si bien oscilante en los primeros años—, y la privatización del sistema previsional (1994), por la cual una buena parte de la masa de aportes personales de los asalariados registrados quedaban en manos de las AFJP, más que compensaron la mayor imposición y la reducción/eliminación de los subsidios al sector. Por aportes de capitalización y reducción de contribuciones el Estado transfirió (o dejó de percibir) durante esta etapa (1993-2001), en promedio, un 2,4% del PIB, compensando lo tributado por las

empresas (2,2% del PIB en promedio). Más aún, hacia el año 2000, segundo año de la prolongada fase recesiva iniciada a mediados de 1998, ambos conceptos (aportes y reducción de contribuciones) representaban 3,6 puntos porcentuales del PIB.

Tabla 2
Transferencias entre el Estado y las empresas (1993-2010)
En % del PIB

	Transferencias giradas al Estado			Transferencias recibidas del Estado			Saldo de las empresas con el Estado (2-1)	
	Retenciones (netas de reintegros)	Impuestos directos	Total (1)	Aportes capitalización (netos de comisiones)	Reducción de contribuciones patronales	Subsidios		Total (2)
1993	-0,3	1,5	1,1	0,0	0,5	1,1	1,6	0,5
1994	-0,4	1,7	1,3	0,0	1,0	0,5	1,5	0,3
1995	-0,4	1,7	1,3	0,8	1,0	0,3	2,0	0,7
1996	-0,3	1,6	1,3	0,9	1,7	0,3	2,9	1,5
1997	-0,2	2,0	1,8	1,0	1,8	0,2	3,0	1,3
1998	-0,2	2,2	2,1	1,1	1,9	0,2	3,2	1,2
1999	-0,2	2,5	2,3	1,2	2,2	0,2	3,7	1,4
2000	-0,2	2,6	2,4	1,2	2,4	0,2	3,8	1,4
2001	-0,2	2,6	2,4	1,1	1,9	0,2	3,2	0,8
2002	1,2	1,9	3,1	0,3	1,6	0,1	1,9	-1,2
2003	2,1	3,0	5,1	0,4	1,7	0,9	3,0	-2,0
2004	1,9	3,9	5,8	0,5	1,6	0,4	2,5	-3,3
2005	2,0	4,0	5,9	0,6	1,7	1,1	3,3	-2,6
2006	1,9	3,8	5,7	0,5	1,8	0,7	3,1	-2,7
2007	2,3	3,9	6,2	0,8	1,7	1,5	4,1	-2,1
2008	3,2	3,6	6,8	1,1	1,9	2,5	5,4	-1,4
2009	2,6	3,3	5,8	0,0	2,1	2,4	4,5	-1,3
2010	2,9	3,8	6,7	0,0	2,0	2,7	4,8	-1,9

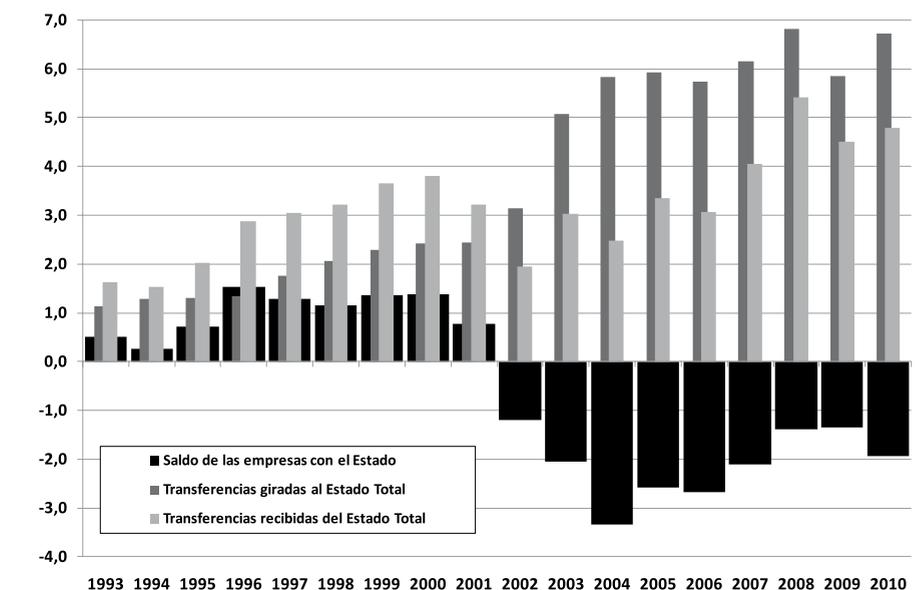
Fuente: Elaboración propia en base datos de MECON y MTEySS.

La segunda de las etapas se inicia con la devaluación de enero de 2002. Tal y como fuera implementado por las autoridades provisionales, el abandono de la paridad cambiaria que había sido instaurada hacía más de diez años operó una abrupta transferencia de ingresos desde los hogares hacia las empresas. El sesgo capitalista del Estado cobró toda su dimensión manifestándose en un incremento del excedente de explotación de más de un 10% del valor agregado bruto en ese año.

Pero a partir de ese momento comienza a registrarse también una inflexión en el resultado del balance entre empresas y Estado, cobrando relevancia no sólo su signo negativo

sino también su magnitud (del -2,1% del PIB en promedio). Del lado de los impuestos se destacan los elevados niveles de tributación empresarial por impuestos directos (ganancias y patrimonios), que sólo experimentaron una reducción significativa en 2002 producto de la profundización de la fase recesiva. Por estos conceptos, el sector tributó entre 2002 y 2010 más de un 3,5% del PIB en promedio. A este tipo de gravámenes se sumó desde 2002 la reinstauración de retenciones a las exportaciones de bienes primarios. Con el objeto de neutralizar en alguna medida el impacto de la devaluación sobre los precios internos de los bienes salario y, por tanto, para conservar, en alguna medida, la competitividad 'ganada' con la devaluación, se dispuso revisar el esquema aperturista de los '90, desempolvando una herramienta de política pública que había quedado inerte durante muchos años. En un contexto internacional caracterizado por el aumento paulatino de los precios de los principales *commodities* agropecuarios e hidrocarbúricos, tal decisión significó una captura de la renta diferencial del sector primario de magnitud cercana al 2,2% del PIB en promedio entre 2002 y 2010, que ascendería al 3,2% en el conflictivo año 2008. De resultas, en la nueva etapa lo tributado por las empresas más que triplica lo observado en el período anterior.

Gráfico 1
Transferencias entre el Estado y las empresas (1993-2010)
En % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Tabla 2.

Del lado de las transferencias y exenciones destinadas a engrosar el ingreso empresario se registra también en esta segunda etapa un progresivo incremento, desde los bajos niveles de 2002, que no logra sin embargo cubrir los mayores gravámenes afrontados por este sector y que, además, cambia en sus principales factores explicativos. En primer lugar, se observa, incluso en el contexto de expansión del empleo y los salarios posterior al año 2002, una proporción significativamente inferior (en comparación con la etapa anterior) de los ingresos captados por las AFJP en concepto de aportes personales netos de comisiones. Esta merma responde, además de a los bajos niveles de empleo “en blanco” de los primeros años del nuevo milenio, a la reducción de alícuotas de aportes que había sido dispuesta en el año 2001, profundizada por el gobierno que implementó la devaluación y mantenida por las autoridades electas en 2003. Si hacia 2008, año en el que esa reducción es derogada, los ingresos empresarios por este concepto volvían a cobrar el peso que los había caracterizado desde la reforma del año 1994, al año siguiente, con la puesta en vigencia de la ley 26.425, de reestatización del sistema previsional y creación del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), este tipo de transferencias al sector quedaba eliminado. En segundo lugar, la masa asociada a la reducción de las contribuciones patronales tendió a recomponerse, como proporción del PIB, recién luego del año 2005. La progresiva ampliación del máximo imponible por este concepto desde 2004 –hasta su eliminación definitiva en 2009– no impidió, en el contexto de crecientes niveles de empleo y registración y de fuerte dinámica salarial de esos años, que la exención por reducción de contribuciones alcanzara desde 2009 una proporción del orden del 2% del PIB, similar a los máximos niveles registrados en la etapa anterior. Finalmente, y como virtual reversión del esquema de subsidiariedad predominante en los años ‘90, las transferencias corrientes por servicios económicos cobraron un nuevo vigor. La oscilante pero creciente proporción que los subsidios representan entre 2002 y 2010 es, en promedio, tres veces más relevante que en los ‘90, alcanzando hacia el final de la serie un peso cercano al 2,7% del PIB. Cabe mencionar que, no obstante significan un engrosamiento del excedente empresario, la mayor parte de estas transferencias (aproximadamente el 70% en promedio entre 2002 y 2010) tiene por objeto subsidiar consumos hogareños, pues contribuyen a mantener prácticamente congeladas las tarifas de los servicios públicos residenciales.

3.1.2. Reproducción de la fuerza de trabajo

En lo que refiere al impacto distributivo del aporte estatal a la reproducción de la fuerza de trabajo, cobra relevancia el balance de sus transferencias con el conjunto de unidades en las que se opera la producción y reproducción de la fuerza de trabajo, los hogares. Entre estas transferencias se cuentan las erogaciones que los hogares giran al estado en concepto de impuestos directos²⁰ y contribuciones sociales,²¹ así como las transferencias contributivas y no contributivas que éstos reciben.²² La Tabla 3 presenta, como porcentaje del PIB, este balance. De ella se desprende que la evolución de los aspectos involucrados en esta dimensión de la función de acumulación presenta más ambigüedades que la de

aquellos relativos a la regeneración del capital. Aún así, y salvo contadas excepciones (1993, 1995 y 2001), un balance positivo de los hogares con el estado parece ser la norma. De los datos también parece surgir un cambio en la magnitud del saldo hogareño a partir del año 2002. Si durante la etapa neoliberal (1993-2001) los hogares captaban del estado, en promedio, una masa neta de ingresos cercana a 0,2% del PIB, desde el año 2002 y hasta el final de la serie el saldo, en promedio, ocho veces superior.

En la década de 1990 la contribución del estado a la reproducción de la fuerza de trabajo fue por demás moderada. Las menores detracciones del ingreso de las unidades reproductivas por la señalada reducción de las contribuciones sociales serían paulatinamente compensadas, dada la ampliación de la base gravable de los principales impuestos, por la tendencia creciente de la tributación directa. Por su parte, las transferencias contributivas captadas por este sector institucional, que tendieron a resentirse con posterioridad a las reformas del régimen previsional en 1994 –que aumentó en 5 años la edad de retiro– y del de asignaciones familiares en 1996 –que impuso topes salariales y montos diferenciales para la percepción de los distintos beneficios– sólo recobraron su peso sobre el PIB en los años críticos de la fase recesiva del ciclo económico (1999-2001), es decir, a medida que el producto y los ingresos de fuente laboral se retraían. Finalmente, el rol compensador de los novedosos instrumentos de política asistencial focalizada (transferencias monetarias no contributivas) resultó poco relevante en los ingresos del sector institucional durante la etapa. La particularidad del resultado global de esta dimensión del accionar estatal durante el período 1993-2001 reside en que aportó más a los hogares cuando estos menos necesitaban; en los años críticos (1995 y 2001), como imagen virtualmente especular, la contribución del estado a la reproducción de la fuerza de trabajo fue negativa.

Tabla 3
Transferencias entre el Estado y los hogares (1993-2010)
En % del PIB

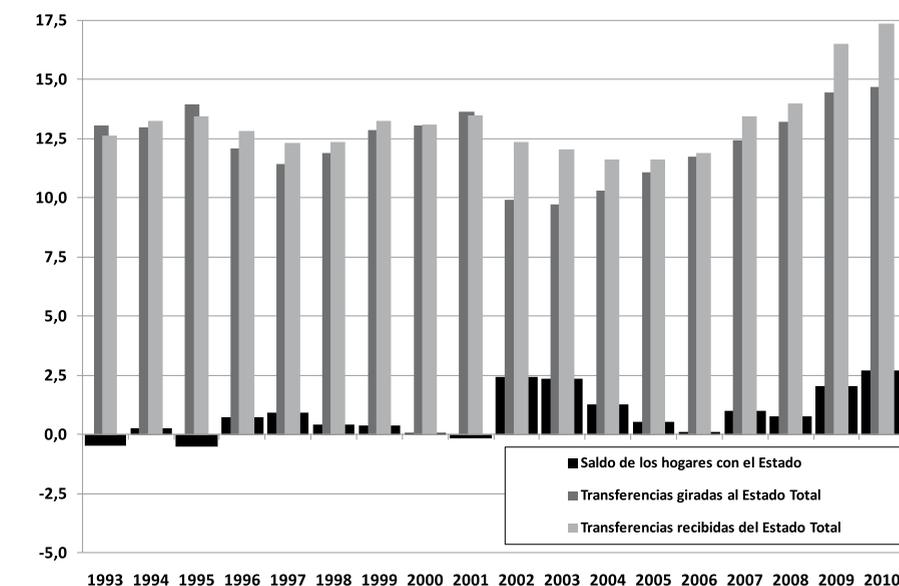
	Transferencias giradas al Estado			Transferencias recibidas del Estado			Saldo de los hogares con el Estado
	Contribuciones sociales	Impuestos directos (incluye monotributo impositivo)	Total	Transferencias contributivas (excluye jubilaciones privadas)	Transferencias no contributivas	Total	
1993	11,5	1,6	13,1	11,2	1,4	12,6	-0,5
1994	11,2	1,8	13,0	11,7	1,5	13,3	0,3
1995	12,1	1,8	14,0	12,0	1,4	13,4	-0,5
1996	10,0	2,1	12,1	11,4	1,5	12,8	0,7
1997	9,4	2,0	11,4	10,7	1,6	12,3	0,9
1998	9,7	2,2	11,9	10,7	1,7	12,4	0,4
1999	10,5	2,3	12,9	11,5	1,8	13,2	0,4
2000	10,3	2,8	13,0	11,4	1,7	13,1	0,1
2001	11,0	2,7	13,7	11,7	1,8	13,5	-0,2
2002	7,8	2,1	9,9	10,1	2,3	12,4	2,4
2003	7,1	2,6	9,7	9,3	2,8	12,1	2,3
2004	7,6	2,7	10,3	8,9	2,8	11,6	1,3
2005	8,3	2,8	11,1	8,8	2,8	11,6	0,5
2006	9,1	2,7	11,7	9,1	2,8	11,9	0,1
2007	9,8	2,6	12,4	10,7	2,7	13,4	1,0
2008	10,4	2,8	13,2	11,3	2,7	14,0	0,8
2009	11,6	2,8	14,5	13,1	3,4	16,5	2,0
2010	11,9	2,8	14,7	13,4	4,0	17,4	2,7

Fuente: Elaboración propia en base datos de MECON y MTEySS.

Hacia el año 2002 el saldo favorable de las unidades reproductivas frente al Estado experimenta un abrupto salto para luego morigerarse hasta el año 2006, momento a partir del cual se observa una nueva inflexión. Las principales características de esta segunda etapa son: a) un estancamiento en niveles proporcionalmente elevados (en comparación con el período anterior) de la tributación directa de los hogares; b) una sensible reducción y paulatina recomposición de las contribuciones sociales; c) elevados niveles de ingresos no contributivos girados desde el estado, y d) una merma abrupta hasta el año 2005 y una posterior recuperación de los ingresos captados por los hogares en concepto de transferencias contributivas. La recomposición, durante la nueva fase expansiva del ciclo económico, del empleo registrado y de las remuneraciones enmarca los dos primeros factores: el retraso relativo, en ese contexto, del mínimo no gravable del impuesto a las ganancias –recién en 2006 será incrementado significativamente– explica el elevado peso de los impuestos personales; la progresiva eliminación del tope imponi-

ble para contribuciones patronales y aportes personales y el restablecimiento (en 2008) de las alícuotas de aportes personales, determinan la evolución del segundo de ellos. La masificación de los programas asistenciales que involucran transferencias monetarias (como el Plan Jefes y Jefas de Hogar, el Plan Familias o la ampliación en cobertura del sistema de pensiones no contributivas) dan cuenta de la tercera de estas peculiaridades en los primeros años de la nueva etapa; desde 2009, en cambio, la mayor gravitación representada por este tipo de prestaciones se encuentra directamente asociada a la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo para la Inclusión Social (AUH), programa de ampliación de la cobertura del sistema del salario familiar a hijos de trabajadores informales, y que significó una pronta incorporación de más de tres millones de beneficios equivalentes al monto más elevado de la asignación por hijo de tipo contributivo. El cuarto aspecto merece una atención especial.

Gráfico 2
Transferencias entre el Estado y los hogares (1993-2010)
En % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Tabla 3.

Los elevados niveles de precariedad heredados de la década de 1990, las mayores restricciones reglamentarias que la reforma previsional del año 1994 imponía a los futuros jubilados y el mantenimiento, en un contexto con moderados niveles de inflación, del congelamiento de los haberes jubilatorios –dispuesto en 1991 por la administración

conservadora— y de los topes y montos de las prestaciones del salario familiar —vigentes desde 1996— son, todos ellos, elementos que explican el peso declinante entre 2002 y 2004 de las transferencias contributivas en proporción del PIB. Si bien hacia el año 2006 se registra un estancamiento de esta tendencia declinante, que probablemente derive de los aumentos escalonados dispuestos, desde 2003, para los haberes previsionales y, a partir del segundo semestre de 2004, para los topes y montos del salario familiar, es recién en 2007 que las transferencias de base contributiva comienzan a pesar más significativamente sobre los ingresos hogareños. Ese año fue el de mayor incorporación de beneficios previsionales a través de los mecanismos de moratoria y jubilación anticipada puestos en marcha hacia mediados de 2005. La significativa ampliación de la cobertura jubilatoria derivada de estos mecanismos sería el puntapié inicial de la gradual secuencia de modificaciones al sistema previsional —a la cual se sumaría en 2008 la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria— que culminaría, hacia fines de 2009, con la estatización del componente de capitalización y la creación del SIPA. El esquema privatista de los '90 sería, con estas modificaciones, abandonado, reestableciéndose así el principio de solidaridad intergeneracional que había caracterizado al régimen previsional argentino con anterioridad a la reforma de 1994.

3.1.3. Impacto redistributivo de la función de acumulación

Del análisis de la función de acumulación se desprende que el año 2002 es relevante al menos en dos sentidos. El primero, ampliamente reconocido por todos los especialistas de este campo de estudios, refiere al impacto regresivo asociado al abandono de la convertibilidad. La monumental transferencia de ingresos que operó la devaluación de enero de 2002 señala a las claras el carácter *capitalista* del estado argentino. La recomposición de las condiciones para la valorización del capital, desgastadas durante la prolongada recesión, vino de la mano de una traslación de ingresos que incrementó el excedente empresario en cerca de un 10% del valor agregado bruto. El segundo, más controversial pero empíricamente verificable, es el relativo a la inflexión del peso de su accionar redistributivo. Desde el año 2002, el cambio de signo del balance de las unidades productivas capitalistas con el estado y el incremento de los saldos favorables de las unidades reproductivas son indicadores de ello.

Una manera de resumir el efecto redistributivo de la función de acumulación —esto es, presentar de manera sintética el resultado del accionar del Estado como instancia de la regeneración del capital y reproducción de la fuerza de trabajo— viene dado por la comparación de la participación empresarial en el ingreso bruto nacional disponible privado antes y después de la intervención del Estado.²³ En la Tabla 4 se presentan los porcentajes en cuestión, que sólo pueden realizarse con la información disponible de la Cuenta Generación del Ingreso (DNCN, MECON) para los años 1993 a 2008, pero que fueron extendidos para 2009 y 2010 bajo el supuesto de idéntica distribución del ingreso generado de 2008.

Durante los años de la convertibilidad monetaria —entre 1993 y 2001, en nuestra serie— el sesgo redistributivo de la función de acumulación fue prácticamente inocuo. La contribución estatal a la participación relativa de las empresas promedió el 0,6% del ingreso disponible apropiado por privados. Más todavía, en algunos años recesivos (1995, 1999 y 2000) este sesgo levemente regresivo cobró mayor intensidad (0,8% del ingreso disponible privado en promedio) al compararlo con lo ocurrido en los años de crecimiento. Con posterioridad a la devaluación el sesgo redistributivo de la función de acumulación cambia de signo. Entre los años 2002 y 2008 las transferencias entre el estado y las unidades institucionales residentes resultaron en una detracción de la participación relativa de las empresas que explotan fuerza de trabajo del orden del 2,2% del ingreso disponible privado en promedio. En los primeros años de esta etapa (2002–2004) el sesgo favorable a la participación de las unidades reproductivas fue elevado y ascendente. Desde el año 2005, momento en el cual el PIB vuelve a recobrar los niveles previos a la crisis (1998), y hasta 2008, el impacto redistributivo disminuye levemente, pero sin cambiar su signo progresivo.

Tabla 4
Participación empresarial en el ingreso bruto disponible privado (1993–2010)
En % del YNBDp

	Antes del Estado	Después del Estado	Diferencia
1993	31,7	32,3	0,6
1994	37,7	37,7	0,1
1995	40,4	41,2	0,7
1996	43,9	44,6	0,6
1997	44,9	45,2	0,3
1998	43,4	43,9	0,5
1999	40,4	41,2	0,8
2000	40,7	41,6	0,9
2001	39,8	40,4	0,6
2002	50,7	48,6	-2,1
2003	50,8	48,2	-2,6
2004	48,8	45,9	-2,9
2005	45,6	43,5	-2,1
2006	43,2	41,2	-2,0
2007	43,9	41,9	-2,0
2008	44,1	42,7	-1,4
2009*	42,6	40,6	-2,1
2010*	43,4	40,6	-2,9

* Estimación propia bajo supuesto de mantenimiento de la distribución del ingreso generado en la producción del año 2008. Fuente: Elaboración propia en base a datos de MECON y MTEySS.

En los últimos dos años, estimados bajo el supuesto de estancamiento en el reparto del ingreso generado, se observa un nuevo incremento de la gravitación redistributiva del estado, por el cual la participación relativa del sector empresario en el ingreso disponible privado llegará a ser reducida en un 2,9% (2010). La presentación de esta información, que se basa en un supuesto muy duro,²⁴ tiene por objeto mensurar de alguna manera el impacto sobre la inequidad funcional que puede estar asociado a las iniciativas de política pública que entraron en vigor durante esos años.²⁵

3.2. Legitimación

A este funcionamiento macroeconómico del Estado como agente de la acumulación debemos agregar el conjunto de consecuencias que tal accionar tiene sobre el reparto de los ingresos personales –que dimos en llamar función de legitimación. El principal recurso de información con el que contamos para ello son las encuestas periódicas a hogares (EPH).²⁶ Identificar el efecto distributivo asociado a cada una de las distintas transferencias que erogan y captan las unidades reproductivas supone retrotraer los ingresos familiares relevados en la EPH (ingresos “de bolsillo”) al ingreso primario de cada hogar.²⁷ Partiendo del ingreso primario de cada unidad reproductiva estamos en condiciones de descomponer los recursos familiares, identificando en el proceso los montos asociados cuatro tipos de intercambios monetarios entre los hogares y el Estado: las contribuciones a la seguridad social, que incluyen las patronales,²⁸ los aportes de asalariados y autónomos y el componente previsional del monotributo; los impuestos directos, entre los que se cuentan ganancias y monotributo impositivo;²⁹ las prestaciones contributivas, entre las que se cuentan las asignaciones familiares (sólo prestaciones por hijo de asalariados registrados), el seguro de desempleo y las jubilaciones; las prestaciones no contributivas, que contemplan planes de empleo,³⁰ subsidios y becas estudiantiles. Con cada una de las fuentes de ingreso así identificadas será posible computar coeficientes de Gini para los siguientes conceptos acumulativos de ingreso familiar *per cápita*: a) ingresos primarios; b) ingresos primarios netos de contribuciones sociales; c) ingresos primarios netos (de contribuciones e impuestos directos); d) ingresos primarios netos y prestaciones contributivas; e) ingresos disponibles (con prestaciones contributivas y no contributivas). La diferencia entre coeficientes Gini sucesivos reporta el efecto de cada tipo de transferencia sobre los niveles de inequidad personal; la distancia entre los coeficientes de ingreso *per cápita* familiar primario y de ingreso familiar *per cápita* disponible señala el efecto total que el estado tiene sobre la desigualdad personal, indicador resumen de la función de legitimación.³¹

3.2.1. Evolución de las relaciones de intercambio entre hogares y Estado

El porcentaje de población afectada por contribuciones, impuestos directos y transferencias estatales ha variado considerablemente a lo largo de los últimos años. Las estimaciones presentadas en la Tabla 5 dan cuenta de estas alteraciones en la cantidad de intercambios que involucran a los hogares y al estado. La proporción de población que

realiza con sus ingresos contribuciones a la seguridad social ha oscilado sensiblemente. Relativamente estática durante los primeros años de la convertibilidad monetaria, esta proporción tendió a caer desde el inicio de la fase recesiva (1998). El estancamiento del empleo en los años de crecimiento y la destrucción de puestos de trabajo durante los años recesivos, junto con el aumento secular de la precariedad laboral –que en 2002 alcanzó su máximo histórico– se tradujeron en una menor proporción de aportantes al sistema (15,6% de la población en 2002). Retomado el crecimiento desde 2003 se observa un notable aumento de los contribuyentes, cuyo porcentaje supera desde 2004 el promedio registrado en los '90. Los elevados niveles de empleo de la post-convertibilidad, así como la reducción de la precariedad, son elementos que han contribuido a que, desde 2008, cerca de una cuarta parte de la población se relacione con el estado a través de aportes a la seguridad social.

Tabla 5
Población que paga o recibe transferencias estatales (1993-2010)
En % de la población total

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Contribuyentes	22,7	22,7	20,9	20,4	21,2	21,7	21,0	21,0	19,4	18,1	21,8	24,0	26,3	27,4	29,0	29,9	29,9	38,5
Contribuciones sociales	19,6	19,8	18,2	17,9	18,5	18,7	18,3	18,0	16,5	15,6	17,7	19,4	20,8	22,1	23,7	24,3	24,5	25,5
Impuesto a las ganancias y monotributo impositivo	3,0	2,9	2,7	2,5	2,6	2,9	2,6	3,1	2,8	2,4	4,1	4,6	5,5	5,3	5,2	5,6	5,5	13,0
Perceptores	21,3	21,3	20,5	17,4	17,1	16,3	16,1	15,8	15,5	17,2	18,2	18,2	18,6	19,0	21,0	22,1	23,0	24,2
Transferencias contributivas	21,2	21,2	20,4	17,2	16,9	16,1	15,7	15,0	14,8	14,1	14,4	14,6	15,0	15,8	18,2	19,2	19,8	19,6
Transferencias no contributivas	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,8	0,7	3,0	3,8	3,6	3,6	3,2	2,7	2,9	3,2	4,6
Total de intercambios	43,9	44,0	41,4	37,8	38,3	38,0	37,1	36,9	34,9	35,3	40,0	42,2	44,9	46,4	49,9	52,0	52,9	62,6

Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

La población gravada por impuestos directos (Ganancias y Monotributo impositivo), por su parte, tendió a estancarse (no sin oscilaciones leves) durante los años aquí considerados de la década de 1990 en un valor cercano al 3% del total. La leve contracción que se observa durante el primer año de la prolongada recesión (1999), fue contrarrestada en 2000 por una modificación del Impuesto a las Ganancias que, no obstante establecía un esquema progresivo de reducción de deducciones anuales, amplió la base imponible al contraer los montos deducibles por cargas de familia e ingresos de fuente laboral y previsional. Con posterioridad al piso observado en el año de la devaluación, la población sujeta a este tipo de gravámenes creció casi de manera constante. La fuerte recomposición del empleo, los ingresos de fuente laboral y la registración, sumados a las poco significativas –al menos hasta 2006– modificaciones a las normas reglamentarias en esta materia derivaron, durante los primeros años del nuevo milenio, en el temprano aumento de la proporción de población gravada. Desde 2005, un año antes del primer aumento relevante del mínimo imponible por ganancias en la post-convertibilidad, esa proporción ya duplicaba el promedio observado en la década de 1990.

La evolución de los perceptores de transferencias estatales (contributivas y no contributivas) ha sido también sinuosa a lo largo de los últimos años. En los '90 el nivel de intercambios entre estado y hogares que involucra jubilaciones, salario familiar y seguro de desempleo experimentó una retracción abrumadora; el porcentaje de población que accede a estas prestaciones se redujo en un tercio (7 puntos porcentuales) entre 1993 y 2002. Es partir del año 1995, y más intensamente desde 1996, que se registra esta paulatina y profunda tendencia, que sólo parece encontrar un freno durante el todavía crítico 2002. La reforma previsional de 1994 (ley 24.241), la del régimen de salario familiar en 1996 (ley 24.714) y la precariedad laboral creciente que enmarca el período están en el origen de esta tendencia observada durante el último lustro del siglo XX. La recomposición del nivel de intercambios por prestaciones contributivas se observa tenuemente recién a partir del año 2004. Esta inflexión obedece, desde ese año, a aumentos crónicos en los topes salariales máximos para la percepción de asignaciones familiares que, en un contexto laboral con tendencias más favorables (en términos de empleo y registración), contribuyó a ampliar la cobertura efectiva del régimen. Desde 2005 –en rigor estadístico desde el año 2007–, la nueva tendencia se refuerza gracias a la ampliación de la cobertura previsional a través de los ya señalados mecanismos de moratoria y jubilaciones anticipadas. El resultado de la inflexión observada desde 2004 es la gradual restitución de la proporción de perceptores contributivos a valores cercanos a los primeros de la serie.

Los intercambios que involucran transferencias no contributivas destinadas a los hogares, finalmente, presentan una evolución levemente ascendente en los primeros años de la serie que experimenta un salto significativo hacia 2002. Entre 1993 y 2001 el crecimiento paulatino de la proporción de beneficiarios es constante, con la sola excepción

del último año, en el que se registra una leve disminución, asociada al recorte de planes y programas dispuesto por la gestión de la Alianza. La extrema focalización del gasto social compensatorio, acorde con el criterio fiscalista de subsidiariedad entonces dominante, explica tanto la poca relevante cobertura de esos años (inferior al 1% de prestaciones sobre la población) como la leve reducción en el contexto de crisis fiscal del año 2001. El amplio alcance que, desde la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) en adelante, caracterizará a los programas asistenciales elevará de manera significativa la proporción de intercambios entre hogares y estado por este concepto en los años de la post-convertibilidad. La importante ampliación de la cobertura del régimen de asignaciones familiares, instrumentada desde fines de 2009 (AUH), hizo que en 2010 este tipo de prestaciones llegara a un 4,6% de la población.

La decreciente densidad de las relaciones (intercambios) entre las unidades reproductivas y el Estado que caracterizó (en conjunto) a los años '90 estaría indicando un gradual abandono estatal de las condiciones materiales de existencia de los hogares a las oscilaciones del mercado. La significativa reversión de esta tendencia durante los últimos años de la serie (2002-2010) nos permite prefigurar una mayor presencia estatal en este sentido. Pero el soporte material de la función de legitimación que emana del Estado –tal y como ha sido definida para este trabajo– no se dirime sólo en la densidad de esos intercambios –condición necesaria pero insuficiente– sino también en el sesgo que tal densidad imprime sobre los niveles de inequidad personal.

3.2.2. Balances del intercambio con el Estado

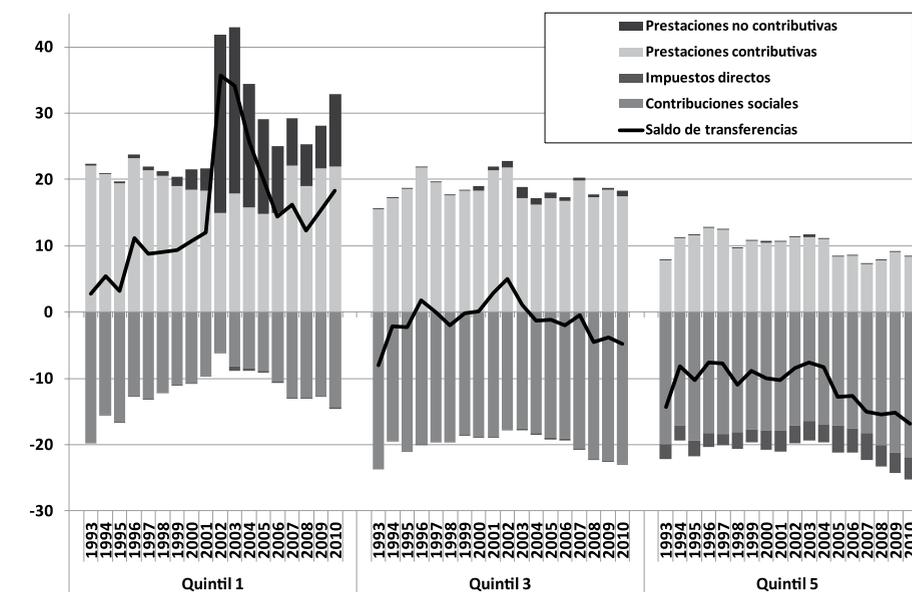
Un indicador sencillo del impacto distributivo, en términos personales, del accionar público, viene dado por la comparación entre hogares de distintos estratos de ingreso, del resultado monetario de estos intercambios con el Estado. En el Gráfico 3 se presentan, para los años 1993-2010, estos balances para tres estratos de hogares (quintiles extremos y central de la distribución de ingreso per cápita familiar). La observación más elemental que se desprende de estas estimaciones es que en los hogares del umbral más bajo de la distribución (primer quintil) ese balance es siempre favorable, mientras que en las unidades reproductivas mejor posicionadas el resultado negativo es la norma, oscilando sin alterar significativamente los ingresos primarios en aquellas posicionadas en el centro de la distribución.

El segundo tipo de consideraciones que surge de las evidencias aportadas por el Gráfico 3 es el relativo a la evolución diferencial, entre estratos, de estos balances y de sus principales determinantes a lo largo del período de referencia. Veamos lo ocurrido en los extremos polares de la distribución.

Entre los hogares de menores recursos primarios el saldo monetario de los intercambios con el estado experimentó, durante los años de la convertibilidad, un crecimiento

gradual y constante, producto de la progresiva retracción de las contribuciones de este estrato a la seguridad social. La reducción del peso de las prestaciones contributivas sobre los ingresos primarios de este quintil, que por esos años también se observa, tendió a ser compensada por transferencias asistenciales, estancando los ingresos de origen estatal captados por este estrato en valores cercanos al 20% de los ingresos primarios.

Gráfico 3
Contribuciones sociales, impuestos directos, transferencias contributivas y no contributivas por quintiles de ingreso seleccionados (1993-2010)
En porcentaje del ingreso primario



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Tabla 3.

El aumento del desempleo y la precariedad laboral, que tienden a gravitar fuertemente sobre este quintil, explica la particular evolución de los principales determinantes de su balance en los '90. En 2002 el resultado de los intercambios entre los hogares de este quintil y el Estado se magnifica –alcanzando una proporción cercana al 40% de los ingresos primarios– para luego experimentar una inflexión (2003-2006) y estancarse hasta el año 2008 en porcentajes claramente superiores al promedio de la década anterior. La ampliación de la cobertura de los programas asistenciales que significó la puesta en marcha del PJJH, así como la no alteración del monto de las prestaciones de este tipo

en un contexto de moderada inflación y la caída de los beneficios por recuperación del empleo, explican la evolución del balance de este estrato entre los años 2002 y 2006. El estancamiento posterior, hasta el año 2008, del saldo de este quintil con el Estado obedece, por su parte, a la recomposición del peso sobre los ingresos hogareños de las prestaciones contributivas, que más que compensa el aumento de las contribuciones sociales; el impacto de la moratoria previsional (que en 2007 alcanzó su máxima expresión) sobre este estrato parece haber sido determinante en este sentido. Una última inflexión se observa en los últimos dos años del período considerado: el impacto de la AUH parece haber sido determinante en este sentido, contribuyendo a elevar el saldo de este quintil con el Estado a porcentajes cercanos al 20% de los ingresos primarios.

Entre los hogares mejor posicionados el balance con el Estado fue prácticamente invariante hasta el año 2004. La relativa estabilidad del peso de las transferencias estatales captadas por el quintil (casi exclusivamente de tipo contributivo), así como de los recursos girados al Estado en concepto de contribuciones sociales e impuestos directos, reportaron a este estrato un déficit del orden del 8,5% de los ingresos primarios, en promedio, durante esos años. Sólo durante el primer año de la serie (1993) ese balance resultó más desfavorable para estos hogares (del -14% de los ingresos primarios), debido esto al mayor peso que sobre el ingreso primario tenían las contribuciones sociales (patronales) de los activos con anterioridad a 1994.³² En los últimos años de la serie el saldo desfavorable de estos hogares con el Estado se acrecienta, siendo determinantes tres factores: un menor aporte relativo de las prestaciones contributivas sobre los recursos hogareños; un aumento paulatino de las contribuciones a la seguridad social; un mayor peso de la tributación directa. La fuerte recomposición de los ingresos primarios de este estrato *vis a vis* los haberes jubilatorios, la progresiva eliminación del máximo gravable por contribuciones patronales y la demora en la actualización los mínimos no imponibles por ganancias, respectivamente, están en el origen de los determinantes señalados.

La inflexión, desde 2002, en la densidad de relaciones de intercambio entre hogares y Estado, señalada en el apartado anterior, parece haber sido acompañada por una intensificación, desde ese año, del impacto redistributivo del accionar público, al menos en lo que a los quintiles extremos de la distribución refiere. Pero una conclusión más categórica al respecto sólo podría ser extraída de un análisis de ese impacto sobre el total de los hogares de la distribución. Asumiendo el costo, en pérdida de información, que conlleva trabajar con medidas resumen, en adelante realizaremos el análisis del impacto distributivo de la función de legitimación mediante la comparación de coeficientes de desigualdad de ingreso familiar per cápita.

3.2.3. Impacto distributivo de la función de legitimación

En la Tabla 6 (págs. 35) se presentan coeficientes de Gini para distintos conceptos de ingreso familiar que incorporan acumulativamente el conjunto de intercambios, entre

unidades reproductivas y Estado, involucrados en el tránsito entre ingresos hogareños primarios y disponibles.³³ Estos cómputos permiten mensurar el impacto de cada tipo de transferencia sobre los niveles de equidad entre hogares.

De estas estimaciones surge claramente que las transferencias monetarias con mayor impacto igualador sobre la dispersión de los ingresos personales son las prestaciones contributivas, que reducen la inequidad entre un 12,9% y un 7,9% del gini de ingresos primarios. Cabe destacar que a lo largo de los años considerados el peso igualador de esta serie de transferencias se ha reducido considerablemente, de manera gradual pero constante hasta el año 2002 y con gran intensidad en 2003. El paulatino deterioro de las condiciones de contratación que caracterizó a la década pasada, los crecientes niveles de precariedad laboral y la abrupta retracción del empleo en los años más críticos están en el origen de esta peculiar evolución: cada vez menos trabajadores se encontraron en condiciones o bien de cobrar un salario familiar o bien de acceder a una prestación jubilatoria o por desempleo. Hacia el año 2004 se observa un amesetamiento de esta tendencia, debido –seguramente– a la reversión del congelamiento y paulatina recomposición de los haberes previsionales y, en menor medida, a los incrementos escalonados dispuestos para las prestaciones del régimen de salario familiar. Habrá que esperar hasta 2007 para que la tendencia heredada de la década neoliberal experimente una verdadera inflexión, desde ese año gracias a la sustancial ampliación de la cobertura jubilatoria resultante de los mecanismos de moratoria y retiro anticipado y, a partir de 2009, debido a la fuerte dinámica de los haberes previsionales que resultó de la puesta en marcha de la ley de movilidad previsional.

Los impuestos directos y las contribuciones sociales, pagos que reducen el ingreso primario de los hogares de manera diferencial, tienen también un impacto equiparador aunque bastante limitado en comparación con el asociado a las transferencias contributivas (de -2,6% del gini de ingresos primarios en promedio entre 1993 y 2010). La incidencia de este tipo de transferencias de los hogares al estado está dada, en buena medida, por el peso de los impuestos directos y, entre ellos, del impuesto a las ganancias. En efecto, desde 2000, momento en que se contraen los montos no imponibles y entra en vigencia, para la determinación de este tributo, el esquema de reducción de deducciones impulsado por el gobierno de la Alianza (tablita de Machinea), el efecto igualador asociado a estos conceptos se intensifica levemente; el retraso en la actualización de los montos deducibles –que impacta como una ampliación de la base gravable– operó entre 2005 y 2007 en sentido similar. Por su parte, la igualación que deriva de los pagos por contribuciones sociales, que en los '90 no superó el -1,6% del Gini de ingresos primarios, parecería transitar en los últimos años de la serie una tenue recomposición, resultante del aumento paulatino y posterior eliminación del tope salarial para contribuciones patronales (desde 2004) y, en menor medida, de la restitución de las alícuotas de aportes personales (desde 2008).

Finalmente, el efecto relacionado con las transferencias no contributivas, es el que presenta una evolución más oscilante, gobernada casi con exclusividad por el impacto de los planes de empleo transitorio y subsidios sobre la dispersión de los ingresos familiares primarios. Si durante la vigencia de la convertibilidad esta esfera del accionar público reportaba un peso igualador irrelevante, de -0,2% del gini de IPCF primario en promedio, en el año 2002 la puesta en vigencia del PJJH lo eleva al -3,3%. Desde el año 2004, no obstante, la eficacia distributiva de este tipo de iniciativas experimenta una retracción progresiva: hacia 2009 los planes de empleo y las restantes transferencias no contributivas sólo ayudaban a atenuar la inequidad en un -1,2% del coeficiente de dispersión de ingresos primarios. Dos elementos parecen dar cuenta de esta retracción. En primer lugar, en un contexto de intensa recomposición de los ingresos de fuente laboral y contributiva, las asignaciones provistas por los principales programas asistenciales vigentes desde 2002 (el PJJH y el Plan Familias) –que no experimentaron ningún tipo de actualización–, redujeron su peso en los presupuestos de los hogares asistidos. En segunda instancia, el pronunciado aumento de los niveles de empleo había reducido notablemente la cantidad de prestaciones asistenciales, eliminando en muchos hogares la captación de este tipo de fuentes. La puesta en marcha de la AUH –prácticamente no captada por la EHP del segundo semestre de 2009–,³⁴ explica la inflexión de la tendencia hacia el último año de la serie (2010).

El efecto equiparador asociado a la totalidad de los intercambios monetarios entre hogares y Estado –al menos los aquí considerados– resulta significativo y variable: en conjunto operan una reducción de la desigualdad de -14,4% del gini de ingreso primario en promedio, con un rango que va de entre -17,6% y -13,2%. Entre 1993 y 2000 el impacto combinado del accionar estatal sobre los niveles de inequidad personal registró una tendencia claramente declinante. En una etapa signada por la gradual pérdida de conquistas sociales de la clase trabajadora y el deterioro del mercado laboral, tal tendencia manifiesta, sintomáticamente, las menores necesidades de legitimación de las relaciones de producción vigentes, en un contexto de amplia hegemonía neoconservadora. Si durante el año más crítico (2001) y de mayor conflictividad social de la etapa neoliberal el peso redistributivo del accionar público experimentó una tenue inflexión ello obedeció exclusivamente al mayor peso de las transferencias contributivas en los ingresos hogareños, mermados por el profundo deterioro del mercado laboral.

Tabla 6 / Coeficientes de Gini para varios conceptos de IPCF (1993-2001) Datos para el total urbano de EPH

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ginis									
Gini de IPCF A	0,531	0,542	0,567	0,578	0,569	0,581	0,569	0,588	0,615
Gini de IPCF B	0,528	0,540	0,563	0,575	0,566	0,577	0,565	0,583	0,610
Gini de IPCF C	0,527	0,538	0,561	0,572	0,562	0,574	0,560	0,579	0,606
Gini de IPCF D	0,521	0,533	0,555	0,567	0,558	0,568	0,556	0,573	0,599
Gini de IPCF E	0,453	0,466	0,487	0,494	0,490	0,505	0,495	0,514	0,535
Gini de IPCF F	0,452	0,466	0,487	0,494	0,490	0,504	0,494	0,510	0,531
Efectos en puntos del CG									
Efecto transferencias al Estado (D-A)	-0,010	-0,008	-0,011	-0,010	-0,011	-0,013	-0,013	-0,015	-0,016
Efecto CSS (C-A)	-0,004	-0,003	-0,006	-0,006	-0,007	-0,008	-0,009	-0,009	-0,009
Efecto CP (B-A)	-0,003	-0,002	-0,004	-0,003	-0,003	-0,004	-0,005	-0,005	-0,005
Efecto AP (C-B)	-0,001	-0,001	-0,002	-0,003	-0,004	-0,004	-0,004	-0,004	-0,004
Efecto ID (D-C)	-0,006	-0,005	-0,006	-0,005	-0,004	-0,006	-0,004	-0,006	-0,007
Efecto transferencias del Estado (F-D)	-0,069	-0,068	-0,068	-0,074	-0,068	-0,063	-0,062	-0,063	-0,068
Efecto TC (E-D)	-0,068	-0,067	-0,068	-0,073	-0,068	-0,063	-0,061	-0,059	-0,064
Efecto TNC (F-E)	0,000	0,000	0,000	-0,001	-0,001	-0,001	-0,002	-0,004	-0,004
Efecto total (F-A)	-0,079	-0,076	-0,080	-0,084	-0,079	-0,077	-0,075	-0,078	-0,085
Efectos en porcentaje del CG de IPCF A									
Efecto transferencias al Estado	-1,9	-1,5	-2,0	-1,8	-1,9	-2,3	-2,3	-2,6	-2,6
Efecto CSS	-0,8	-0,6	-1,0	-1,0	-1,2	-1,3	-1,6	-1,5	-1,5
Efecto CP	-0,6	-0,4	-0,6	-0,4	-0,6	-0,7	-0,8	-0,8	-0,9
Efecto AP	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5	-0,7	-0,6	-0,8	-0,7	-0,7
Efecto ID	-1,0	-0,9	-1,0	-0,8	-0,7	-1,0	-0,8	-1,1	-1,1
Efecto transferencias del Estado	-13,0	-12,5	-12,1	-12,7	-12,0	-10,9	-10,9	-10,7	-11,1
Efecto TC	-12,9	-12,4	-12,0	-12,6	-11,9	-10,8	-10,6	-10,0	-10,4
Efecto TNC	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	-0,7	-0,7
Efecto total	-14,8	-14,0	-14,1	-14,5	-13,9	-13,2	-13,3	-13,2	-13,7

Tabla 6 (continuación)
Coefficientes de Gini para varios conceptos de IPCF (2002-2010) Datos para el total urbano de EPH

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ginis									
Gini de IPCF A	0,632	0,612	0,577	0,569	0,555	0,560	0,541	0,538	0,538
Gini de IPCF B	0,626	0,607	0,570	0,562	0,548	0,555	0,534	0,530	0,530
Gini de IPCF C	0,622	0,604	0,567	0,559	0,545	0,553	0,531	0,525	0,526
Gini de IPCF D	0,617	0,598	0,562	0,550	0,537	0,544	0,524	0,519	0,518
Gini de IPCF E	0,553	0,549	0,515	0,501	0,490	0,479	0,466	0,458	0,458
Gini de IPCF F	0,532	0,530	0,498	0,488	0,481	0,472	0,460	0,451	0,444
Efectos en puntos del CG									
Efecto transferencias al Estado (D-A)	-0,015	-0,014	-0,015	-0,019	-0,018	-0,016	-0,017	-0,020	-0,020
Efecto CSS (C-A)	-0,010	-0,009	-0,010	-0,010	-0,009	-0,006	-0,010	-0,013	-0,012
Efecto CP (B-A)	-0,006	-0,006	-0,007	-0,007	-0,007	-0,005	-0,007	-0,008	-0,009
Efecto AP (C-B)	-0,004	-0,003	-0,003	-0,003	-0,003	-0,001	-0,003	-0,004	-0,004
Efecto ID (D-C)	-0,006	-0,005	-0,005	-0,009	-0,008	-0,010	-0,007	-0,007	-0,008
Efecto transferencias del Estado (F-D)	-0,084	-0,069	-0,063	-0,062	-0,056	-0,072	-0,064	-0,067	-0,074
Efecto TC (E-D)	-0,064	-0,049	-0,047	-0,049	-0,046	-0,065	-0,058	-0,061	-0,063
Efecto TNC (F-E)	-0,021	-0,020	-0,017	-0,013	-0,010	-0,007	-0,006	-0,006	-0,012
Efecto total (F-A)	-0,100	-0,083	-0,079	-0,081	-0,074	-0,088	-0,081	-0,087	-0,095
Efectos en porcentaje del CG de IPCF A									
Efecto transferencias al Estado	-2,4	-2,3	-2,7	-3,3	-3,2	-2,8	-3,2	-3,7	-3,8
Efecto CSS	-1,5	-1,4	-1,8	-1,7	-1,7	-1,1	-1,9	-2,4	-2,3
Efecto CP	-1,0	-0,9	-1,2	-1,2	-1,2	-0,9	-1,4	-1,6	-1,6
Efecto AP	-0,6	-0,5	-0,6	-0,5	-0,5	-0,2	-0,5	-0,8	-0,7
Efecto ID	-0,9	-0,9	-0,9	-1,6	-1,5	-1,7	-1,3	-1,3	-1,4
Efecto transferencias del Estado	-13,3	-11,2	-11,0	-10,9	-10,1	-12,9	-11,8	-12,5	-13,8
Efecto TC	-10,1	-7,9	-8,1	-8,6	-8,4	-11,6	-10,7	-11,3	-11,6
Efecto TNC	-3,3	-3,2	-2,9	-2,3	-1,8	-1,3	-1,2	-1,2	-2,2
Efecto total	-15,8	-13,5	-13,6	-14,2	-13,3	-15,7	-15,0	-16,1	-17,6

Notas

IPCF A IPCF primario (con ingresos laborales brutos y contribuciones patronales, antes de impuestos directos y transferencias del Estado)

IPCF B IPCF primario después de contribuciones patronales (antes de aportes personales, impuestos directos y transferencias del Estado)

IPCF C IPCF (con ingresos laborales netos, antes de impuestos directos y transferencias del Estado)

IPCF D IPCF (con ingresos laborales netos, después de ganancias y antes de transferencias del Estado)

IPCF E IPCF antes de transferencias no contributivas (con transferencias contributivas)

IPCF F IPCF disponible (con transferencias contributivas y no contributivas)

CSS Contribuciones a la seguridad social (contribuciones patronales y aportes personales)

CP Contribuciones patronales

AP Aportes personales

ID Impuestos directos

TC Transferencias contributivas

TNC Transferencias no contributivas

Fuente: Elaboración propia en base a EPH y Tabla C del Anexo.

La mayor gravitación del impacto igualador del accionar público desde el año siguiente (2002) señala, en cambio, los mayores apremios por validar el orden social vigente, fundamentalmente en el momento en que, por otros mecanismos (devaluación), el Estado operaba una colosal transferencia de ingresos claramente perjudicial a los trabajadores. En 2003, una menor gravitación igualadora del Estado parece deberse a la baja dinámica en la actualización de las prestaciones contributivas en comparación con la evolución de los ingresos laborales; el final de la paridad cambiaria y los efectos inflacionarios a él asociados se hacen sentir con intensidad en los perceptores de estas transferencias. Desde 2004 en adelante el impacto igualador del Estado experimentará una tendencia creciente que se mantendrá, salvo leves oscilaciones, hasta el último año de la serie, caracterizándose por la mayor gravitación del peso equiparador de las transferencias relacionadas con el sistema de seguridad social.

4. Estado y desigualdad de ingreso disponible

Las estimaciones de desigualdad (interinstitucional y personal) presentadas y analizadas en los apartados anteriores están basadas en conceptos de ingresos homogéneos (ingresos disponibles antes o después de intervención del estado). Con ellas resulta posible intentar brindar una mirada sintética del fenómeno distributivo a partir de la combinación de los dos componentes que expresan la desigualdad (el interinstitucional y el personal).³⁵ El coeficiente que aquí proponemos resulta de la sumatoria de dos términos: el primero corresponde a la porción de los ingresos que –estando en manos de privados (YP)– es apropiada por las corporaciones (YE); el segundo, a la desigualdad personal (el

coeficiente de Gini) ponderada por el peso de los ingresos captados por el conjunto de los hogares (Y_H / Y_P). Formalmente:

$$CDC = \frac{Y_E}{Y_P} + \frac{Y_H}{Y_P} \times G$$

La resultante de este coeficiente de desigualdad combinado (CDC) expresa la proporción que los ingresos no captados por o inequitativamente distribuidos entre los hogares representan sobre la masa de ingresos apropiados por las unidades institucionales privadas residentes.³⁶ Asimismo, dado que esta formalización puede aplicarse a distintos conceptos de ingreso, la diferencia entre el coeficiente combinado de desigualdad de ingresos disponibles (CDC_2) y el de ingresos disponibles antes de las transferencias entre privados y Estado (CDC_1) señala el efecto distributivo total asociado a la intervención estatal. Finalmente, esta diferencia ($CDC_2 - CDC_1$) puede también expresarse a través de la siguiente descomposición, cuyos términos nos reenvían a las funciones de acumulación (F_A) y legitimación (F_L), presentadas ahora como aspectos del efecto distributivo total asociado a la intervención pública:

$$CDC_2 - CDC_1 = \Delta \frac{Y_E}{Y_P} + \Delta \frac{Y_H}{Y_P} \times G_1 + \frac{Y_{H2}}{Y_{P2}} \Delta G$$

$$F_A = \Delta \frac{Y_E}{Y_P} + \Delta \frac{Y_H}{Y_P} \times G_1 \quad F_L = \frac{Y_{H2}}{Y_{P2}} \Delta G$$

$$CDC_2 - CDC_1 = F_A + F_L$$

De la información que se resume con estas formalizaciones (Tabla 7) se desprende, en primer lugar, que en 2010 los niveles de inequidad combinada de ingreso disponible son, a pesar partir de una probable subestimación del peso de la masa salarial en el valor agregado bruto,³⁷ equivalentes a los registrados en 1994. El proceso de recomposición en los niveles de equidad que se observa desde el año 2003 –el año 2002 es el que registra niveles más altos de desigualdad– ha sido considerable. En segundo lugar, y si bien el Estado opera siempre una reducción de la desigualdad combinada, durante los años '90 se registra una progresiva merma en la incidencia equiparadora asociada a las transferencias mediadas por el Estado. Tal tendencia se revierte durante los años más críticos de la serie (2001 y 2002), para estancarse entre 2003 y 2006 en valores de reducción cercanos al 7% del CDC_1 , ya elevados en comparación con el promedio de la década neoconservadora (inferiores al 6%). Pero a partir del año 2007 el efecto igualador asociado a la intervención del Estado cobra una nueva dimensión, determinando hacia 2010 una reducción de la desigualdad del orden del 9,4% del coeficiente pre-fiscal.

Tabla 7
Coefficientes de desigualdad combinada (CDC) de ingreso disponible antes (1) y después (2) de transferencias estatales (1993-2010)
Funciones de acumulación y legitimación

	Efecto Estado					
	CDC1	CDC2	Efecto total	Función de acumulación	Función de legitimación	Efecto total (% del CDC1)
1993	68,0	62,9	-5,1	0,3	-5,3	-7,4
1994	71,4	66,7	-4,7	0,0	-4,7	-6,6
1995	74,2	69,8	-4,4	0,3	-4,7	-5,9
1996	76,3	71,9	-4,4	0,3	-4,6	-5,8
1997	76,2	72,1	-4,2	0,1	-4,3	-5,5
1998	76,3	72,2	-4,1	0,2	-4,3	-5,4
1999	74,3	70,2	-4,1	0,3	-4,4	-5,5
2000	75,6	71,4	-4,2	0,4	-4,5	-5,5
2001	76,9	72,1	-4,8	0,2	-5,0	-6,2
2002	81,9	76,0	-5,9	-0,8	-5,1	-7,2
2003	80,9	75,6	-5,3	-1,0	-4,3	-6,6
2004	78,3	72,8	-5,5	-1,2	-4,3	-7,0
2005	76,5	71,1	-5,5	-0,9	-4,6	-7,1
2006	74,7	69,5	-5,2	-0,9	-4,3	-7,0
2007	75,3	69,3	-6,0	-0,9	-5,1	-8,0
2008	74,3	69,0	-5,3	-0,7	-4,7	-7,2
2009	73,5	67,4	-6,1	-1,0	-5,2	-8,3
2010	73,9	66,9	-6,9	-1,3	-5,6	-9,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Tablas 4 y 6.

Un último elemento a considerar con relación a los datos presentados en la Tabla 7 refiere a cuáles son los aspectos determinantes de los oscilantes niveles de equiparación asociados a la intervención pública. La evaluación de estos determinantes señala, a las claras, que las alteraciones cuantitativas que reporta la gravitación igualadora del Estado resultan, además, de cambios de tipo cualitativo. En la etapa neoliberal la igualación derivada de la intervención pública mediada por transferencias quedaba exclusivamente explicada por el peso de éstas sobre la desigualdad personal (función de legitimación), pues la función de acumulación por esos años registraba un sesgo pro empresario. Desde el año 2002 el origen de la mayor progresividad de las transferencias públicas se reparte en determinantes asociados a ambos tipos funciones estatales. Del lado de la acumulación, las corrientes monetarias canalizadas desde el estado cobraron, desde 2002, un

sesgo favorable a la reproducción de la fuerza de trabajo. Pero esta mayor contribución a las unidades reproductiva resultó también más equiparadora al interior de los hogares (función de legitimación), en especial desde el año 2007.

5. Intervención estatal y bienestar

Las medidas de desigualdad no constituyen, por sí solas, instrumentos adecuados para dar cuenta del bienestar absoluto de una población, pues sólo reflejan situaciones relativas. En un contexto de intensa recomposición de los ingresos, por ejemplo, pueden registrarse mejoras en el bienestar aún si ese contexto se encuentra acompañado por incrementos en los niveles de desigualdad. Las funciones de bienestar suelen, por tanto, involucrar indicadores que dan cuenta tanto del nivel de los ingresos como de la equidad en su distribución. La medida que aquí proponemos no es más que una adaptación de la función de bienestar de Sen (Gasparini y Sosa Escudero, 1999) que incorpora el coeficiente resumen arriba introducido y queda formalizada con la siguiente expresión:

$$W = \mu \times (1 - CDC)$$

Esta función, elaborada en base al ingreso nacional *per cápita* (μ) y al coeficiente de desigualdad combinado (CDC), puede ser computada antes o después de la intervención del Estado, determinando la diferencia el impacto del accionar público sobre el nivel de bienestar. Los resultados de aplicar esta formalización se presentan en la Tabla 8.

Tabla 8
Ingreso disponible privado real per cápita (Y) y bienestar (W) antes (1) y después (2) de transferencias estatales (2002-2010)

	Y1 (1993=100)	Y2 (en % de Y1 de 1993)	W1 (1993=100)	W2 (en % de W1 de 1993)	Efecto Estado
1993	100,0	100,1	100,0	115,9	15,9
1994	105,0	105,6	93,7	109,7	16,1
1995	101,5	101,7	81,8	95,9	14,1
1996	104,7	107,5	77,5	94,3	16,8
1997	111,0	113,9	82,4	99,4	17,0
1998	113,6	115,7	84,2	100,6	16,4
1999	108,8	111,0	87,2	103,3	16,0
2000	106,7	108,5	81,4	96,9	15,5
2001	101,9	102,6	73,7	89,5	15,9
2002	90,2	91,5	51,1	68,7	17,6
2003	95,0	95,3	56,6	72,6	16,0
2004	100,7	98,2	68,2	83,3	15,1
2005	107,4	104,7	78,7	94,6	15,9
2006	115,5	111,9	91,3	106,7	15,5
2007	122,7	121,0	94,6	116,1	21,5
2008	127,1	126,1	101,9	122,1	20,2
2009	128,0	129,1	105,9	131,5	25,6
2010	137,6	138,9	112,3	143,5	31,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MECON, Tablas A y B del Anexo, estimaciones de población (INDEC) y Tabla 7.

La evolución del bienestar (W_2) a lo largo de los últimos 18 años puede descomponerse en cuatro etapas. En la primera de ellas (1993-1996) se registra un marcado deterioro que, dado el incremento del ingreso *per cápita*, obedece exclusivamente a los mayores niveles de inequidad. Desde ese momento y hasta el año 1999 la tendencia anterior se revierte levemente, producto del aumento del ingreso, registrado en los últimos años de crecimiento, así como del amesetamiento que experimentan los niveles de desigualdad. Los años más críticos (1999 y 2002) impactan considerablemente sobre ingresos y la inequidad, determinando consecuentemente los umbrales de bienestar agregado más bajos del período bajo estudio: en 2002 la función de bienestar (post-fiscal) era inferior al 60% de la correspondiente al año 1993. A partir del año 1993 la recomposición del bienestar es persistente y más que relevante, superando desde 2007 los niveles (post-fiscales) del primer año de la serie.

En lo que al efecto Estado refiere, la intervención pública opera, a lo largo de toda la serie, mejoras significativas sobre los niveles de bienestar. Sin embargo, y a diferencia de lo observado en materia de desigualdad, el impacto del conjunto de transferencias estatales que contribuyen a determinar el ingreso disponible privado parece haberse mantenido prácticamente constante hasta el año 2006. Salvo contadas excepciones –como en 1995, momento en el que la reforma previsional desde entonces vigente postergaba el retiro de cohortes enteras de trabajadores, o 2002, año de explosión de la cobertura de prestaciones asistenciales– por esos años (1993 y 2006) la mejora del bienestar asociada al estado ronda los 15 ó 16 puntos porcentuales de la situación pre-fiscal.

A partir de 2007 la contribución del Estado al bienestar asciende por encima del promedio de los años anteriores para explicar, en 2010, una mejora superior a los 30 puntos porcentuales. Las principales iniciativas públicas de esos años (ampliación de la cobertura previsional, movilidad de las jubilaciones, estatización de las AFJP, ampliación de la cobertura del salario familiar) parecen haber impactado no sólo en lo que los niveles de desigualdad refiere –tal y como quedó señalado en apartados anteriores– sino también, y de manera muy ostensible, sobre el bienestar absoluto de la población.

6. Comentarios finales

Durante la década de 1990, etapa en la cual predominaron opciones de política económica de corte neoliberal, los niveles de desigualdad y bienestar experimentaron un profundo deterioro. Sopesado en términos interinstitucionales, el deterioro distributivo se manifestó, entre 1993 y 2001, en un incremento de la participación empresaria en el ingreso disponible privado superior a los 8 puntos porcentuales. Esta observación vale tanto si consideramos el resultado de las transferencias estatales que contribuyen a determinar el ingreso disponible (desigualdad interinstitucional post-fiscal) como si lo omitimos del cómputo (desigualdad pre-fiscal), cosa que sugiere que el impacto distributivo de lo que dimos en llamar, en este caso, función de acumulación fue prácticamente constante. Los datos aportados en este trabajo también señalan que en esa etapa la contribución del Estado a la regeneración del capital fue levemente superior a las transferencias netas orientadas a la reproducción de la fuerza de trabajo, cobrando la función de acumulación un sesgo pro capitalista a lo largo de esos años. Las empresas, que debieron afrontar mayores gravámenes directos y vieron prácticamente eliminadas las transferencias por subsidios, contaron con nuevas fuentes de recursos, como los aportes personales destinados al régimen previsional privado (AFJP), y exenciones, la considerable reducción que experimentaron las contribuciones patronales. Los hogares, por su parte, experimentaron un balance prácticamente estanco con el Estado: las menores contribuciones a la seguridad social (por reducción de alícuotas de contribuciones, des-

empleo y precariedad) quedaron compensadas por mayores cargas directas; las menores prestaciones contributivas, por prestaciones asistenciales.

Al interior de las unidades reproductivas, es decir, en términos de desigualdad personal, los indicadores también registran un persistente deterioro en esta etapa. Por su parte, la equiparación asociada a la intervención estatal fue, durante la última década del siglo XX, significativa pero decreciente. Esta merma en la progresividad interpersonal de las transferencias que involucran al Estado y los hogares resulta de procesos relativamente complejos que se encuentran vinculados con algunas de las principales consecuencias de las reformas estructurales implementadas en ese período. La mayor progresividad de las transferencias de los hogares al Estado (contribuciones sociales e impuestos directos), que resultaba por esos años de la persistente fragmentación del mercado laboral (por precariedad y desempleo), quedó más que anulada por la merma del impacto igualador de las prestaciones contributivas y la poca relevancia del de las asistenciales.

Con posterioridad a la devaluación de enero de 2002 el escenario distributivo cambia diametralmente. La participación empresaria en el ingreso disponible privado se retrae, entre ese año y 2010, en 8 puntos porcentuales. Pero para esta etapa, al descontar la intervención estatal que determina el ingreso disponible de los sectores institucionales privados, la evolución de la participación de las empresas se retrae con menor intensidad (algo más de 7 puntos porcentuales), indicando un cambio en el sesgo que las corrientes monetarias mediadas por el estado imprimen sobre la desigualdad factorial. Efectivamente, desde 2002 el sesgo distributivo de la función de acumulación se invierte, resultando ahora favorable a la reproducción de la fuerza de trabajo: la más que duplicación, en porcentaje del PIB, de la masa tributada por las empresas, que ahora incluye los restituidos derechos de exportación, no logra ser compensada por las elevadas transferencias por subsidios; por su parte, los mayores ingresos transferidos hacia los hogares en concepto de prestaciones no contributivas (por ampliación de cobertura) y contributivas (por ampliación de cobertura y movilidad de prestaciones) superaron ampliamente el aumento de las contribuciones sociales que afrontaron los hogares dada la recuperación del empleo y la registración.

Estos cambios en la desigualdad interinstitucional y en el sesgo distributivo de la función de acumulación fueron acompañados, en esta segunda etapa, por una mayor equiparación interpersonal. Los niveles de desigualdad personal disminuyeron progresivamente por esos años alcanzando, hacia el final del período, valores incluso inferiores a los del año 1993. Estas tendencias resultan, al menos en parte, de cierta intensificación del efecto equiparador derivado de las transferencias netas entre el Estado y los hogares (función de legitimación), originada en una mayor progresividad de las contribuciones a la seguridad social (dada la eliminación progresiva de los máximos impositivos) y de los impuestos directos (por retraso relativo de los mínimos no impositivos), así como

de la ampliación de la cobertura de las prestaciones no contributivas, primero, y de las vinculadas a los derechos que emanan del sistema de seguridad social, jubilaciones y asignaciones familiares (AUH), desde 2007 y 2009, respectivamente.

En materia de bienestar, las dos etapas señalan tendencias claramente opuestas. Hasta el año 2002 el deterioro de la función de bienestar fue, prácticamente, la norma. Entre ese año y el final de la serie la mejora fue constante e intensa, alcanzando en 2010 niveles significativamente superiores a los de 1993. Pero a diferencia de lo observado en materia de desigualdad, la contribución de las transferencias estatales al bienestar resultó prácticamente constante hasta el año 2006. Sólo desde el año siguiente y sobre todo en 2009 y 2010, el efecto asociado al conjunto de transferencias problematizadas en este trabajo experimentó un salto considerable, dando cuenta en 2010 de más de un 20% del bienestar agregado.

Estas dos etapas, significativamente distintas, se encuentran mediadas por uno de los procesos regresivos más profundos de la historia argentina moderna. La devaluación de enero de 2002, que involucró masivas transferencias intersectoriales de ingreso, contribuyendo a alterar dramáticamente los niveles de desigualdad y bienestar, constituye el eje sobre el que ambas pivotan. El carácter capitalista del Estado estuvo más que presente durante el fin de la convertibilidad. Pero también los acontecimientos, gobernados por una creciente conflictividad social y elevados grados de movilización popular, determinaron mayores apremios para legitimar el orden vigente. El proceso abierto en ese momento está en el origen de la ostensible inflexión del impacto distributivo del accionar estatal abordado en estas páginas.

¹ Como única excepción podríamos mencionar el reciente trabajo de Gaggero y Rossignolo (2011), que presenta estimaciones sólo para el año 2010.

² Otra excepción más reciente desde la perspectiva funcional podría ser Lindenboim, Kennedy y Graña (2006). Sin embargo, además de los probables problemas de estimación de los que los mismos autores se excusan, el objeto del trabajo está orientado a llegar a una distribución del consumo privado. Así, el único tipo de transferencia entre Estado y capital considerado en este trabajo es la tributación directa, omitiéndose, por tanto, el peso de subsidios, exenciones impositivas (reducción de contribuciones patronales) y retenciones a las exportaciones.

³ La definición más difundida en la teoría política contemporánea es la weberiana, según la cual el Estado moderno es una asociación de dominación cuya peculiaridad reside en monopolizar legítimamente los medios de coacción física en un territorio determinado. El inconveniente más aludido en torno a esta conceptualización es su excesivo formalismo. En un intento explícito por desterrar de la ciencia social los valores (hacer una ciencia social *wertfrei*), Weber define al Estado por su *medio específico*, rechazando abiertamente los desarrollos precedentes, que al definirlo por sus *finés* estarían sesgando la teoría. Para hacer frente a este excesivo formalismo se erigieron múltiples interpretaciones de la obra de Carlos Marx, que confluyeron hacia fines de la década de 1960 en un controversial debate entre dos grandes corrientes teóricas (instrumentalismo y estructuralismo). El intercambio cuasiepistolar entre Ralf Miliband y Nicos Poulantzas puso en evidencia los déficits de la teoría del Estado y fue el inicio de una serie de desarrollos que están en el origen de las consideraciones presentadas en este apartado.

⁴ Carlos Marx desarrolló, para el caso inglés, la génesis histórica de esta apropiación.

⁵ El mercado, ámbito social al que concurren compradores y vendedores de fuerza de trabajo en las sociedades capitalistas, es –parafraseando a Marx– el reino de libertad, la igualdad, la propiedad y Bentham.

⁶ La génesis histórica de esta expropiación se encuentra ampliamente fundamentada en los desarrollos de Max Weber.

⁷ Corresponde enfatizar esto. La propiedad privada de los medios de producción es un aspecto necesario en la caracterización de la relación social capitalista. Pero no es suficiente para definirla. La expropiación de los medios materiales de coacción es la otra cara de esta relación de dominación.

⁸ Nos referimos al intercambio entre Ralf Miliband y Nicos Poulantzas (Miliband, Poulantzas y Laclau, 1991).

⁹ De más está decir –sobre todo teniendo en cuenta la historia de nuestro país– que cuando la función de legitimación se relaja cobra más vigor su contraparte, la coacción física directa.

¹⁰ Hacemos uso de este concepto para diferenciarlo del modo de producción, de mayor nivel de abstracción y que refiere a relaciones de producción típico-idealmente capitalistas.

¹¹ La desigualdad personal también puede abocarse a determinados tipos de ingresos o perceptores (desigualdad salarial, desigualdad de haberes previsionales, etc.).

¹² El origen de la confusión según la cual la distinción entre desigualdad funcional y personal es equivalente al binomio distribución primaria y secundaria radica en que, por lo general, el estudio de la desigualdad funcional suele limitarse al análisis de la participación asalariada en la cuenta generación de ingreso del sistema de cuentas nacionales, mientras que la distribución personal refiere –casi siempre– a los ingresos “de bolsillo” declarados por los respondientes de algún sistema periódico de encuestas a hogares.

¹³ Desde la perspectiva interinstitucional, llegar a la distribución secundaria del ingreso conlleva atravesar distintas instancias de la contabilidad nacional a través de las cuales el valor generado en la economía se transforma en ingreso disponible de distintos sectores. Desde la perspectiva de los ingresos personales la estimación

de la distribución primaria demanda múltiples cálculos y descomposiciones que permitan retrotraer los ingresos familiares declarados por los respondientes de encuestas a hogares a los exclusivamente laborales antes de transferencias, impuestos directos y contribuciones a la seguridad social.

¹⁴ El SCN 1993 distingue cinco tipos de unidades institucionales residentes: sociedades no financieras, sociedades financieras, gobierno general, hogares e instituciones sin fines de lucro. En este trabajo se han agrupado estas unidades en tres sectores: empresas, que contempla a las sociedades financieras y no financieras; Estado o gobierno, y hogares, entre los que incluimos a las instituciones sin fines de lucro, por estar las mismas dedicadas a la producción de servicios no de mercado para los hogares. Asimismo, dados los criterios conceptuales adoptados en este trabajo, omitimos el hecho de que parte del excedente de explotación sea distribuido a los hogares, y lo consideramos en su totalidad como ingreso de las empresas; los ingresos primarios hogareños quedan así circunscriptos fundamentalmente a aquellos de fuentes laborales (remuneración al trabajo asalariado e ingreso mixto bruto).

¹⁵ La fuente de información corresponde, en ambos casos, a la serie “Recaudación tributaria” de la DNIAF/MECON. Los impuestos directos refieren a tributos recurrentes sobre las ganancias y el patrimonio (riqueza neta) de corporaciones. No fue contabilizado, entre éstos, el impuesto a los débitos y créditos de cuenta corriente debido a que, como muchos otros gravámenes (impuestos sobre la producción), es trasladable al precio de venta y termina pesando sobre el consumo. Las retenciones a las exportaciones son netas de reintegros.

¹⁶ La masa subsidios es estimada en base al valor de las transferencias corrientes del Estado nacional en concepto de servicios económicos que surge de las series de “Gasto Público por Finalidad y Función” elaboradas por la ONP de MECON. La imposibilidad de determinar la proporción de subsidios corrientes específicamente destinados al sector privado (algunos pueden tener por destino empresas de propiedad estatal) conlleva una probable sobreestimación de este concepto.

¹⁷ Estos montos son estimados como diferencia entre el 32,9% de los sueldo y salarios declarados y las contribuciones efectivas que surgen del Apéndice 3 (Sector privado, Insumo de mano de obra e ingresos generados en la producción) de la serie “Cuenta Generación de Ingreso” elaborada por la DNCN de MECON. La proporción en cuestión (32,9%) corresponde a las contribuciones patronales reglamentariamente vigentes en 1993 por los siguientes conceptos: Previsional (16%); Asignaciones Familiares (7,4%); Fondo Nacional de Empleo (1,5%); INSSJyP (2%), y Obras Sociales (6%).

¹⁸ Los aportes personales girados a las AFJP pueden ser extraídos de distintas ediciones del “Boletín Estadístico de la Seguridad Social”, elaborado por la SSS del MTEySS. Si bien estos aportes (netos de las comisiones cobradas por las administradoras) integran las cuentas de capitalización individual de los trabajadores en actividad no eran de libre disponibilidad de sus titulares, sino que constituían ingresos disponibles del sector empresario. Cf. “Cuentas económicas de los sectores institucionales. El caso de las AFJP”, DNCN, MECON.

¹⁹ Esta reducción afecta fundamentalmente a la masa salarial, de la cual forman parte las contribuciones sociales y significa una reducción del costo salarial, que se traduce, inmediatamente, en un aumento proporcional del excedente de explotación.

²⁰ La fuente de información corresponde a la serie “Recaudación tributaria” de la DNIAF/MECON, e incluye impuestos a las ganancias personales, bienes personales, otros tributos recurrentes sobre la propiedad (inmueble y no inmueble) y el componente impositivo del Régimen Simplificado (monotributo) creado en 1998.

²¹ Las contribuciones sociales abarcan aportes personales y contribuciones patronales de los asalariados y autónomos, dado que ambos conceptos quedan incluidos en el valor agregado atribuible a los hogares (en nuestro caso, remuneraciones al trabajo asalariado e ingreso mixto bruto). Las contribuciones de autónomos fueron extraídas de la serie “Recaudación tributaria” de la DNIAF/MECON. Las de asalariados fueron estimadas a partir del Cuadro 2 de la serie “Cuenta Generación de Ingreso” elaborada por la DNCN de MECON: las contribuciones patronales efectivas fueron directamente tomadas, para todo el período, de la estimación de MECON; los aportes personales fueron computados, entre los años 1993 y 2003, a partir del producto de esta

estimación y la relación, vigente en cada momento, entre las alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales (ver Tabla C del Anexo); a partir del año 2004, se estimaron los aportes personales aplicando las alícuotas vigentes a la masa de salarios declarados ponderada por la relación entre RIPTTE y remuneración bruta (promedios anuales), debido a que desde ese año los máximos imposables para contribuciones y aportes comienzan a discrepar. Las masas correspondientes a las contribuciones de asalariados para los años 2009 y 2010 fueron estimadas a partir de la información de registro del SIPA (ex SIJP, diferencia entre remuneración neta y costo salarial); a ellas fueron adicionadas las contribuciones de los empleados públicos de las provincias no adheridas al SIPA (ex SIJP), las cuales fueron estimadas para el año 2008 e incrementadas en un 10% y 15% para cada uno de los años restantes.

²² Las transferencias contributivas y no contributivas fueron extraídas de la serie de “Gasto Público Consolidado” a valores corrientes, elaborada por la DAGPPS del MECON. Dado que la serie oficial (DAGPPS, MECON) sólo presenta información hasta el año 2009, para el año 2010 fueron consideradas las proyecciones realizadas por Gaggero y Rossignolo (2011). Entre las transferencias contributivas se incluyen las transferencias estatales a Obras Sociales y al INSSJyP en concepto de atención a la salud (ver nota 14), el gasto en previsión social público y asignaciones familiares contributivas y una estimación del gasto por seguro de desempleo. Entre las transferencias no contributivas se cuentan el gasto en promoción y asistencia social (prestaciones), pensiones no contributivas, programas de empleo (que excluye lo estimado por seguro de desempleo) y, para los años 2009 y 2010, asignaciones no contributivas. La serie de DAGPPS incluye las pensiones no contributivas (PNC) en el gasto en previsión social público; por ello en nuestras estimaciones las PNC fueron descontadas de la masa de transferencias contributivas para ser incluidas en la correspondiente a no contributivas; con esta finalidad se partió de datos de la SSS para los años 1997-2010 y, para los años anteriores, las PNC fueron computadas como el 2,6% del gasto en previsión social, siendo ese porcentaje el vigente en 1997. Algo similar ocurre con relación a las asignaciones familiares contributivas y no contributivas (Asignación Universal por Hijo), por lo cual se procedió de igual manera, en este caso, en lo tocante a los años 2009 y 2010.

²³ Para ello se hace necesario contar, además de los balances de cada sector con el Estado, con una estimación del ingreso disponible de las unidades institucionales privadas (hogares y empresas). Del lado de las unidades reproductivas, la masa de ingreso disponible, presentada en la Tabla B del Anexo, resulta de adicionar a los ingresos generados en la producción distintos del excedente bruto (remuneración al trabajo asalariado e ingreso mixto bruto), cuatro conceptos: el saldo de las transferencias entre los hogares y Estado; la totalidad de las Transferencias Corrientes Netas entre residentes y no residentes (extraídas de las estimaciones de DNCN, MECON); el saldo hogareño del mercado de seguros no de vida (la información a este respecto tiene por fuente la Superintendencia de Seguros de la Nación) y las prestaciones por jubilación privada (en base a datos de la Secretaría de Seguridad Social). El ingreso disponible empresario, Tabla A del Anexo, está compuesto por el excedente de explotación privado (que resulta de descontar del excedente bruto total el resultado de empresas públicas), al que se adicionan los aportes de capitalización (netos de comisiones) y el saldo empresario del mercado asegurador, descontando las remuneraciones netas privadas por factores del exterior (extraídas de la estimación de Balance de Pagos, MECON), y los pagos por impuestos directos empresarios y jubilaciones privadas. El ingreso disponible de cada unidad institucional antes de la intervención estatal resulta de restar de lo anterior el saldo respectivo de cada sector con el Estado.

²⁴ Y de mínima, pues estimaciones privadas sugieren para esos años un aumento de la participación asalariada (Basualdo, 2011).

²⁵ Nos referimos a la Ley de Movilidad Previsional, la reestatización del sistema previsional y la ampliación de la cobertura del Régimen de Asignaciones Familiares (AUH).

²⁶ Las encuestas a hogares no son instrumentos adecuados para la captación de ingresos empresarios. Este tipo de ingresos representa, por lo general, menos del 3% de los declarados por los respondientes de la EPH. Las estimaciones que pueden extraerse de este relevamiento poco se alteran, pues, por este tipo de fuentes. Es por ello que los ingresos de la encuesta serán considerados *en su totalidad* ingresos destinados a la producción/reproducción de la fuerza de trabajo, es decir, recursos que no son captados por el sector institucional empresario, del mismo modo que el excedente bruto de explotación fue asignado *en su totalidad* al sector empresario (ver nota 12).

²⁷ Con el objetivo de establecer un paralelo, lo más cercano posible, con la distribución interinstitucional del ingreso hemos definido nuestra descomposición de los ingresos familiares per cápita partiendo de los ingresos laborales brutos. Para ello fue necesario calcular –externamente– ingresos brutos y netos teóricos para las distintas categorías de trabajadores (asalariados registrados y no registrados, cuentapropistas profesionales y no profesionales, patrones), según su posición en la estructura del hogar (jefe, cónyuge u otra) así como la composición de sus respectivas unidades familiares prestando particular atención a la cantidad y edad (e ingresos) de los menores (y jóvenes) a cargo (de la que depende tanto la percepción de asignaciones familiares como las deducciones del impuesto a las ganancias por carga de familia). En estos cálculos teóricos se tuvo presente la evolución de las alícuotas, topes, montos correspondientes a las distintas contribuciones, aportes, impuestos y transferencias de las que resulta el ingreso laboral de bolsillo, consignados en las Tabla C del ANEXO. Las EPH utilizadas en este trabajo son las ondas octubre de la encuesta tradicional entre 1993 y 2002 y las bases de segundo semestre entre 2003 y 2010 (para 2007 sólo se encuentra disponible la del cuarto trimestre); las estimaciones se basan en el total de aglomerados disponibles en cada onda o ventana de observación.

²⁸ Las contribuciones patronales fueron imputadas sobre los ingresos laborales brutos de los asalariados registrados en función de los topes y alícuotas vigentes en cada momento (ver Tabla C del ANEXO).

²⁹ Debido a la ausencia de información adecuada en el instrumento (EPH), no pudieron ser imputados otros impuestos directos que pesan sobre los hogares (a los bienes personales y propiedades).

³⁰ Debido a que la EPH sólo capta ocupaciones provistas por planes de empleo desde el año 2002, las estimaciones anteriores a esa fecha resultaron de imputaciones realizadas en función del tipo de ocupación, sector de actividad (público) y nivel de las remuneraciones (inferiores al salario mínimo vigente).

³¹ No desconocemos el procedimiento propuesto por Lerman y Yitzhaki (1985), citado en Medina y Galván (2008). Este método, basado en la explotación de las propiedades de la covarianza, supone mantener constante la función de distribución del ingreso total (Fy) para computar coeficientes de concentración de cada fuente de ingresos k. Estos coeficientes, ponderados por el peso que cada fuente k tiene en el ingreso total, reportan la parte del Gini explicada por cada fuente k dada una función de distribución del ingreso total (Fy). En nuestro caso, mantener constante la función de distribución del ingreso total constituye el principal inconveniente de este método. Por ejemplo, si los hogares no recibieran transferencias por prestaciones estatales (contributivas y no contributivas) la función de distribución del ingreso total sería distinta, quedando sólo determinada por los ingresos laborales netos (de contribuciones sociales e impuestos). Nuestro propósito no es, pues, identificar la proporción del Gini de ingresos totales explicada por cada fuente para una función de distribución determinada, como se desprende del método de Lerman y Yitzhaki, sino evaluar cómo cada tipo de transferencia (entre hogares y Estado) altera sucesivamente la inequidad personal.

³² Cabe resaltar que esta observación vale para todos los estratos.

³³ Cabe resaltar que esta observación vale para todos los estratos.

³⁴ Dado que la EPH pregunta por los ingresos percibidos el mes anterior al momento de contacto, los ingresos provistos por la AUH sólo son declarados por una sexta parte de los entrevistados durante el segundo semestre de 2009.

³⁵ La inclusión en una misma medida resumen de indicadores basados en fuentes agregadas y desagregadas de información no constituye una novedad en el campo de los estudios de desigualdad. Gasparini y Sosa Escudero (1999) aplican combinaciones de este tipo para estimar funciones de bienestar para la Argentina entre los años 1980 y 1998.

³⁶ Cabe mencionar que el coeficiente propuesto cuenta con la propiedad de estar estandarizado entre los valores 0 (máxima equidad) y 1 (ó 100, mayor desigualdad), que se trata de un coeficiente de tipo normativo y que, evidentemente, es más sensible a los cambios en la desigualdad factorial.

³⁷ Ver nota 22.

Referencias bibliográficas

Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2009), *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina* (CENDA, PROFOPE y CEIL-PIETTE, Buenos Aires).

Altimir, O. y L. Beccaria (2001), “El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina”, en *Desarrollo Económico* 160:589-618.

Altimir, O. y L. Beccaria (2002), “La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000”, en *Revista de la CEPAL* 78:55-85.

Arceo, N., M. González y N. Mendizábal (2010), *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación* (CIFRA, CTA).

Basualdo, E. (2008), “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales”, en CELS, *Memoria Anual 2008*. Buenos Aires: CELS, pp. 307-326.

Basualdo, E., N. Arceo, M. González, N. Mendizábal (2011), “El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la estructura distributiva”, en *Documento de trabajo N° 9* (CIFRA, CTA, Buenos Aires).

Bertranou, F. (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones Familiares*. Buenos Aires: (OIT)

Calvi, G. (2008), “La forma de la desigualdad en la era K. Cambios recientes y persistencias en la distribución de los ingresos personales”, en *V Jornadas de Sociología de la Universidad de La Plata* (UNLP, La Plata).

Calvi, G. y E. Cimillo (2010), “Estado y equidad en la Argentina reciente. El impacto de la intervención pública sobre la desigualdad de ingresos personales (2001-2006)”, en *Realidad Económica* 254:21-45) y 255:83-117.

Cortés, R. y A. Marshall (1991), “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1880-1990”, en *Revista Estudios del Trabajo* 1:21-46.

Diéguez, H. y A. Petrecolla (1974), “La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972”, *Desarrollo Económico* 55:423-440.

EUROSTAT, FMI, OCDE, ONU y Banco Mundial (1993), *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* (Bruselas, Nueva York, París, Washington).

Gaggero, J. y D. Rossignolo (2011), “Impacto del presupuesto sobre la equidad. Cuadro de situación (Argentina 2010)”, *Documento de Trabajo N° 40* (CEFID, Buenos Aires).

Gasparini, L. y G. Cruces (2009), *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas* (CEDLAS, UNLP, La Plata).

Gasparini, L. y G. Cruces (2009), *A Distribution in Motion: The Case of Argentina: A Review of the Empirical Evidence*. Buenos Aires, PNUD.

Gasparini, L.; M. Marchioni y W. Sosa Escudero (2000), “La distribución del ingreso en la Argentina y en la provincia de Buenos Aires”. *Cuadernos de Economía* N° 49 (La Plata).

Gasparini, L.; M. Marchioni y W. Sosa Escudero (2001), *La distribución del ingreso en la Argentina*, Premio Fulvio Salvador Pagani (Fundación Arcor).

Gasparini, L. y W. Sosa Escudero (1999), “Bienestar y distribución del ingreso en la Argentina (1980-1998)”. *Económica*, Año XLV, N°4:183-217.

Gerschenkron, A. (1972), “El atraso económico en su perspectiva histórica”, en AAVV, *Estudios sobre el Nacimiento y Desarrollo del Capitalismo*. Madrid: Editorial Ayuso, pp. 147-168.

Giosa Zuazua, N. “Desempleo y precariedad laboral en la Argentina de los ‘90”, en *Epoca. Revista argentina de economía política*, I (1) pp. 183-207.

Gold, D.; C. Lo, y E. O. Wright (1977), “Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado Capitalista”, en Heinz Sonntag y Héctor Valecillos (comps.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México: Siglo XXI:23-61.

Gough, I. (1982), *La economía política del Estado de bienestar*. Barcelona: Editorial Blume.

Grandes, M. y P. Gerchunoff (1998), “Distribución del ingreso y mercado de trabajo en el Gran Buenos Aires. 1987-1997”, en *4° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo* (ASET, Buenos Aires).

Graña, J. y D. Kennedy (2008), “Salario real, costo laboral y productividad. Argentina 1947-2006. Análisis de la información y metodología de estimación”, en *Documentos de trabajo* N° 12 (CEPED, FCE-UBA, Buenos Aires).

Holloway, J. (1993/1994), “La Reforma del Estado: Capital Global y Estado Nacional”, en *Revista DOXA* N° 9/1: 2-11.

Holloway, J. y S. Picciotto (1994), “Capital, crisis y Estado”, en *Marxismo, Estado y capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*. Buenos Aires, Editorial Tierra del Fuego:75-104: pp. 75-104.

Lindemboim, J.; D. Kennedy y J. Graña (2006), “Distribución, consumo e inversión en la Argentina a comienzos del siglo XXI”. *Realidad Económica* 218:65-92.

Lindenboim, J.; D. Kennedy y J. Graña (2005), “La distribución funcional del ingreso en la Argentina. Ayer y hoy”, *Documento de trabajo* N° 4 (CEPED-IIE-FCE-UBA, Buenos Aires).

Lo Vuolo, R. y A. Barbeito (1998), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservado*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/Ciepp.

Mathias, G. y P. Salama (1986), *El estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mund*. México: Ediciones Era.

Medina, F. y M. Galván (2008), “Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: Evidencia empírica para América latina 1999-2005”, *Estudios Estadísticos y Prospectivos* N°63 (CEPAL, Santiago de Chile).

Miliband, R.; N. Poulantzas y E. Laclau (1991), *Debates sobre el Estado capitalista*. Buenos Aires: Imago-Mundi.

O’Connor, J. (1979), *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Buenos Aires: Editorial Periferia.

O’Donnell, G. (1984), “Apuntes para una teoría del Estado”, en O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós, 199-250.

Porto, A. y L. Gasparini (1992), “El impacto distributivo del gasto social”. *Desarrollo Económico* 124:487-502.

Salvia, A. y E. Donza (2001), “Alcances, cambios en el sesgo estadístico y otras derivaciones de la no declaración de ingresos personales en la EPH (1990-1999). Aplicación de un modelo de regresión múltiple para la estimación de valores faltantes”, en J. Lindenboim (comp.), *Cuadernos del CEPED* N° 5:177-199 (Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires).

Salvia, A. y E. Donza (2001), “Cambio estructural y desigualdad social. Ejercicios de simulación sobre la distribución del ingreso 1990-2000”, en J. Lindenboim (comp.), *Cuadernos del CEPED* N° 5, pp.37-56 (Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires).

Tamayo Sáez, M. (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. y E. Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial, 281-312.

Vilas, Carlos M. (2007), “Desigualdad social y procesos políticos: una perspectiva interdisciplinaria”, en *Anuario de Filosofía Argentina y Americana*, N° 24:9-33 (Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza).

Anexo

Fuentes de información agregada. Insumos para generar indicadores de la función de acumulación

Función	Concepto	Fuente de información (Concepto)	Origen
Regeneración del Capital (Transferencias estatales y exenciones en favor de las empresas)	Subsidios	Serie de “Gasto Público por Finalidad y Función” (Transferencias corrientes por servicios económicos)	ONP (MECON)
	Aportes de capitalización	“Boletín estadístico de la Seguridad Social” (Aportes de capitalización netos de comisiones)	SSS (MTEySS)
	Reducción de contribuciones patronales	“Cuenta Generación de Ingreso” (Estimación en base a diferencia entre el 32,9% de los sueldos y salarios declarados y las contribuciones efectivas)	DNCN (MECON)
	Retenciones a las exportaciones	Serie de “Recaudación tributaria” (Retenciones netas de reintegros)	DNIAF (MECON)
Regeneración del Capital (Transferencias de las empresas al Estado)	Impuestos a empresas	Serie de “Recaudación tributaria” (Incluye impuestos sobre ganancias empresarias, propiedades de corporaciones, transacciones financieras y de capital)	DNIAF (MECON)
	Reproducción de la Fuerza de Trabajo (Transferencias estatales favorables a los hogares)	Transferencias contributivas	Serie de “Gasto público consolidado” y “Boletín Estadístico de la Seguridad Social” (Incluye gastos en previsión social pública, asignaciones familiares, seguro de desempleo y transferencias a obras sociales y PAMI) (1)
Transferencias no contributivas		Serie de “Gasto público consolidado” y “Boletín Estadístico de la Seguridad Social” (Incluye pensiones no contributivas, gasto en promoción y asistencia social, planes de empleo y asignación universal por hijo) (2)	DAGPPS (MECON) y SSS (MTEySS)
Reproducción de la Fuerza de Trabajo (Transferencias de los hogares al Estado)	Contribuciones sociales	“Cuenta Generación de Ingreso” (Incluye contribuciones efectivas (patronales) y estimación de aportes personales: a. 1993-2003, a partir la relación vigente entre alcuotas de aportes personales y contribuciones; b. 2004-2010, aplicando alcuotas vigentes a la masa de salarios declarados ponderada por la relación entre RIPE y remuneración bruta)	DNCN (MECON)
	Impuestos a hogares	Serie de “Recaudación tributaria” (Contribuciones sociales de autónomos)	DNIAF (MECON)
		Serie de “Recaudación tributaria” (Incluye impuesto sobre ganancias de personas físicas, bienes personales, monotributo impositivo y recurrentes sobre la propiedad inmueble)	DNIAF (MECON)

¹ El gasto en previsión social pública de base contributiva surge de descontar del gasto en previsión social (total) de la serie de DAGPPS (MECON) la masa de transferencias por pensiones no contributivas, estimada a partir de la información de distintos números del Boletín de la Seguridad Social (SSS, MTEySS). Desde 2009 a la información de DAGPPS (MECON) relativa al gasto por asignaciones familiares se descontó la masa transferida por Asignación Universal por Hijo, calculada en base al total de prestaciones mensuales y los montos vigentes del subsidio. La estimación de transferencias por seguro de desempleo fue realizada a partir de la información suministrada en distintos números del Boletín de la Seguridad Social (SSS, MTEySS). Las transferencias a obras sociales fueron tomadas directamente de los datos proporcionados por DAGPPS (MECON).

² Entre 1997 y 2010 la masa de transferencias por pensiones no contributivas fue calculada a partir de la información de distintos números del Boletín de la Seguridad Social (SSS, MTEySS); para los años anteriores (1993–1996) fueron computadas como el 2,6% del gasto en previsión social, siendo ese porcentaje el vigente en 1997. El gasto en promoción y asistencia social pública surge de los datos proporcionados por la serie de DAGPPS (MECON) y excluyen las transferencias por este concepto destinadas a las obras sociales y al PAMI. El gasto por planes de empleo resulta de descontar de la información provista por DAGPPS (“Programas de empleo y seguro de desempleo”) la estimación de transferencia por seguro de desempleo arriba detallada. El gasto asociado a la Asignación Universal por Hijo fue calculado, como fue señalado arriba, en función del total mensual de prestaciones y los montos vigentes.

Siglas utilizadas

DAGPPS: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales

DNCI: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales

DNCN: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

DNIAF: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

MECON: Ministerio de Economía

MTEySS: Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social

SSN: Superintendencia de Seguros de la Nación

SSS: Secretaría de Seguridad Social

Tabla A. Ingreso disponible empresas (1993–2010).

	Excedente bruto de explotación		Transferencias entre Estado y empresas						Transferencias entre privados		Ingreso disponible empresas	
	Total	Público (resultado empresas públicas)	Privado	Retenciones	Impuestos directos	Aportes capitalización (netos de comisiones)	Reducción de contribuciones patronales	Subsidios	Saldo de las empresas con el Estado	Saldo empresario del sector asegurador (incluye pagos por jubilaciones privadas)	Remuneraciones netas a factores del exterior privadas	Antes de intervención del Estado
1993	70.142	755	69.387	-807	4.418	2.855	2.576	1.820	599	1.108	64.206	64.460
1994	89.112	-62	89.174	-1.096	5.406	4.291	1.352	1.333	658	1.461	83.320	82.965
1995	95.743	-51	95.794	-1.086	5.370	1.943	4.357	2.828	875	1.923	90.359	91.319
1996	109.960	-46	110.006	-704	5.304	2.421	6.650	5.154	714	2.170	102.460	105.666
1997	120.326	39	120.287	-647	6.727	2.919	7.432	4.916	468	2.426	111.702	114.521
1998	119.515	57	119.458	-492	7.658	3.248	7.828	4.573	376	3.249	109.722	112.176
1999	106.949	26	106.924	-549	7.968	3.421	8.694	5.263	514	2.769	97.191	100.122
2000	108.324	79	108.245	-551	8.260	3.460	9.746	5.991	387	2.632	98.086	101.200
2001	99.110	21	99.088	-479	10.750	3.065	7.646	862	289	1.836	91.479	89.856
2002	141.621	124	141.497	3.800	11.575	818	7.286	-6.948	682	4.671	136.036	126.751
2003	167.525	-33	167.558	7.845	18.152	1.497	9.092	-11.935	-365	5.136	160.019	145.403
2004	187.666	-150	187.816	8.708	26.372	2.351	10.242	-20.882	279	8.423	179.603	155.650
2005	211.403	78	211.326	10.438	32.219	2.958	13.091	-21.002	333	10.612	196.634	171.785
2006	245.839	-264	246.103	12.747	38.771	3.589	16.998	-26.223	-429	12.208	229.723	198.284
2007	307.707	-387	308.094	18.537	49.525	6.860	21.462	-27.853	-940	13.338	286.253	251.150
2008	387.437	-1.056	388.494	33.161	60.223	11.005	27.141	-29.894	-349	18.530	357.850	320.396
2009	435.735*	-1583	437.318	29.591	61.908	0	23.688	-39.969	-566	28.046	386.767	346.798
2010	550.009*	-1778,3	551.787	42.491	87.194	0	29.487	-60.687	-794	30.827	493.659	432.972

* Estimación propia bajo supuesto de mantenimiento la distribución del ingreso generado del año 2008./ Fuente: Elaboración propia en base datos de MECON y MTEySS.

Tabla B. Ingreso disponible hogares (1993-2010).

	Ingreso hogares			Transferencias entre Estado y hogares					Transferencias entre privados		Ingreso disponible hogares	
	Remuneración al trabajo asalariado	Ingreso mixto bruto	Total	Contribuciones sociales	Impuestos directos (incluye monotributo impositivo)	Transferencias contributivas (excluye jubilaciones privadas)	Transferencias no contributivas	Saldo de los hogares con el Estado	Saldo de hogares en el sector asegurador (incluye lo percibido por jubilaciones privadas)	Transferencias corrientes netas	Antes de intervención del Estado	Después de intervención del Estado
1993	93.099	45.044	138.143	27.207	2.989	26.419	3.425	-352	-599	520	138.063	137.712
1994	93.558	44.473	138.031	28.838	3.729	30.202	3.921	1.555	-658	463	137.836	139.391
1995	91.574	41.775	133.349	31.317	3.896	31.068	3.619	-527	-875	554	133.027	132.501
1996	90.376	40.587	130.963	27.149	4.945	30.929	3.953	2.788	-714	448	130.697	133.486
1997	95.547	41.572	137.119	27.491	5.005	31.467	4.641	3.612	-468	464	137.115	140.727
1998	100.657	42.666	143.323	28.920	5.715	31.859	5.063	2.287	-376	406	143.353	145.640
1999	101.934	41.535	143.470	29.855	5.762	32.525	5.039	1.947	-514	397	143.353	145.300
2000	101.708	41.135	142.842	29.149	7.124	32.431	4.803	960	-387	399	142.854	143.814
2001	99.769	38.332	138.102	29.486	6.425	31.441	4.783	313	-289	424	138.237	138.550
2002	94.493	36.642	131.135	24.438	5.959	31.546	7.131	8.280	-682	1.751	132.205	140.484
2003	109.833	43.247	153.081	26.598	9.069	34.852	10.497	9.681	365	1.511	154.956	164.638
2004	135.354	51.789	187.142	34.174	10.996	39.653	12.324	6.807	-279	1.758	188.622	195.428
2005	171.365	61.999	233.364	44.153	13.598	46.973	14.869	4.090	-333	1.781	234.812	238.903
2006	226.062	73.431	299.493	59.478	15.830	59.569	18.164	2.425	429	1.903	301.826	304.251
2007	288.040	75.010	363.050	79.741	19.367	86.951	22.232	10.074	940	1.250	365.240	375.314
2008	366.427	86.564	452.991	107.623	26.297	116.489	28.033	10.603	349	228	453.568	464.171
2009	412.105*	97.355*	509.460*	133.126**	29.362	149.973	39.125	26.610	566	10.398	520.423	547.033
2010	520.182*	122.887*	643.069*	171.748**	36.327	192.791***	57.815***	42.531	794	-970	642.893	685.424

* Estimación propia bajo supuesto de mantenimiento de la distribución del ingreso generado del año 2008. / ** Estimación propia. / *** Estimado en base a Caggero y Rossignolo (2011) y Boletín de la Seguridad Social del cuarto trimestre de 2010. Fuente: Elaboración propia en base datos de MECON y MTEySS.

Tabla C. Asignaciones familiares, aportes personales, impuesto a las ganancias y contribuciones patronales: topes, montos y alícuotas (1993-2002).

	ASIGNACIONES FAMILIARES (ASALARIADOS)									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Por hijo										
Monto 1	20	20	20	40	40	40	40	40	40	40
Monto 2				30	30	30	30	30	30	30
Monto 3				20	20	20	20	20	20	20
Tope 1				500	500	500	500	500	500	500
Tope 2				1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Tope 3				1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
Por cónyuge	15	15	15							
Total del Sistema (%)	16,0	16,5	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	15,7	11,7
Previsional (%)	10,0	10,5	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	9,7	5,7
INSSJyP (%)	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Obras Sociales (%)	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Valor Ampo/Mopre	62,7	72,1	72,1	76,4	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0
Ampos/Mopres mínimo imponible común	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Ampos/Mopres máximo imponible previsional	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
Ampos/Mopres máximo imponible INSSJyP/Obras Sociales	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
Mínimo imponible común	188,2	216,3	229,2	229,2	240,0	240,0	240,0	240,0	240,0	240,0
Máximo imponible previsional	3.765	4.326	4.326	4.584	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800
Máximo imponible INSSJyP/Obras Sociales	3.765	4.326	4.326	4.584	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800
APORTES PERSONALES AUTÓNOMOS Y MONOTRIBUTISTAS										
Aportes autónomos (categoría D)	139,50	148,80	169,92	232,96	245,12	245,12	245,12	245,12	245,12	245,12
Monotributistas										
Componente previsional y de salud										
Previsional										
Salud										
Categorías de ingresos anuales										
Categoría A (máxima facturación anual)										
Categoría B (máxima facturación anual)										
Categoría C (máxima facturación anual)										
Impuesto integrado por categoría										
Categoría A (máxima facturación anual)										
Categoría B (máxima facturación anual)										

Categoría C. (máxima facturación anual)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GANANCIAS										
DEDUCCIONES anuales (art.23)										
A) Ganancias no imponibles	4.633	4.633	4.633	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800
B) Cargas de familia										
1. Cónyuge	2.317	2.317	2.317	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	2.040	2.400
2. Hijo (menor de 24 años)	1.158	1.158	1.158	1.200	1.200	1.200	1.200	1.020	1.020	1.200
3. Otras cargas	1.158	1.158	1.158	1.200	1.200	1.200	1.200	1.020	1.020	1.200
C) Dedución especial	5.791	5.791	5.791	6.000	6.000	6.000	6.000	4.500	4.500	6.000
C) Dedución especial asalaridados y jubilados	11.583	11.583	11.583	12.000	12.000	12.000	12.000	9.000	9.000	12.000
REDUCCIÓN DE DEDUCCIONES ANUALES										
0%										
10%								39.000	39.000	39.000
30%								65.000	65.000	65.000
50%								91.000	91.000	91.000
70%								130.000	130.000	130.000
90%								195.000	195.000	195.000
100%								221.000	221.000	221.000
resto								resto	resto	resto
TOPES, FIJOS Y PORCENTAJES										
Tope 1	39.000	39.000	39.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Fijo 1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Porcentaje 1	11	11	11	6	6	6	6	9	9	9
Tope 2	60.000	60.000	60.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
Fijo 2	4.290	4.290	4.290	600	600	600	600	900	900	900
Porcentaje 2	20	20	20	10	10	10	10	14	14	14
Tope 3	120.000	120.000	120.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Fijo 3	8.490	8.490	8.490	1.600	1.600	1.600	1.600	2.300	2.300	2.300
Porcentaje 3	25	25	25	14	14	14	14	19	19	19
Tope 4	23.490	23.490	23.490	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000
Fijo 4	30	30	30	18	18	18	18	23	23	23
Porcentaje 4										
Tope 5				90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000
Fijo 5				8.400	8.400	8.400	8.400	11.100	11.100	11.100
Porcentaje 5				23	23	23	23	27	27	27
Tope 6				120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000
Fijo 6				15.300	15.300	15.300	15.300	19.200	19.200	19.200
Porcentaje 6				28	28	28	28	31	31	31

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tope 7				23.700	23.700	23.700	23.700	28.500	28.500	28.500
Fijo 7				33	33	33	33	35	35	35
Porcentaje 7				resto						
Tope 8				50.100	50.100	50.100	50.100	50.100	50.100	50.100
Fijo 8				35	35	35	35	35	35	35
Porcentaje 8										
CONTRIBUCIONES PATRONALES										
Promedio alcuotas										
Previsional+Asignaciones Familiares+Fondo Nacional de Empleo+INSSyJP	26,9	16,5	21,8	16,3	16,3	16,3	13,3	12,7	14,7	17,2
Obras Sociales	6,0	3,7	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,8
Mínimo imponible común	188	216	216	229	240	240	240	240	240	240
Máximo imponible por concepto										
Previsional+Asignaciones Familiares+Fondo Nacional de Empleo+INSSyJP	3.765	4.326	4.326	4.584	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800
Obras Sociales	3.765	4.326	4.326	4.584	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800

Fuente: Elaboración propia en base datos de MTEySS y normativa vigente.

	T3 2003	T4 2003	T3 2004	T4 2004	T3 2005	T4 2005	T3 2006	T4 2006	T3 2007	T4 2007	T3 2008	T4 2008	T3 2009	T4 2009	T3 2010	T4 2010
Categoría I (máxima facturación anual)															200.000	200.000
Impuesto integrado por categoría																
Categoría A (máxima facturación anual)	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	39	39	39	39
Categoría B (máxima facturación anual)	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39
Categoría C (máxima facturación anual)	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Categoría D (máxima facturación anual)			128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128
Categoría E (máxima facturación anual)			210	210	210	210	210	210	210	210	210	210	210	210	210	210
Categoría F (máxima facturación anual)															400	400
Categoría G (máxima facturación anual)															550	550
Categoría H (máxima facturación anual)															700	700
I (máxima facturación anual)															1.600	1.600

	T3 2003	T4 2003	T3 2004	T4 2004	T3 2005	T4 2005	T3 2006	T4 2006	T3 2007	T4 2007	T3 2008	T4 2008	T3 2009	T4 2009	T3 2010	T4 2010
GANANCIAS																
DEDUCCIONES anuales (art.23)																
A) Ganancias no impositibles	4.020	4.020	4.020	4.020	4.020	4.020	6.000	6.000	7.500	7.500	9.000	9.000	9.000	9.000	10.800	10.800
B) Cargas de familia																
1. Cónyuge	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	4.800	4.800	8.000	8.000	10.000	10.000	10.000	10.000	12.000	12.000
2. Hijo (menor de 24 años)	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	2.400	2.400	4.000	4.000	5.000	5.000	5.000	5.000	6.000	6.000
3. Otras cargas	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	2.400	2.400	3.000	3.000	3.750	3.750	3.750	3.750	4.500	4.500
C) Dedución especial	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	7.500	7.500	9.000	9.000	9.000	9.000	10.800	10.800
Dedución especial asalariados y jubilados	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	16.800	16.800	28.500	28.500	34.200	34.200	34.200	34.200	41.040	41.040
REDUCCIÓN DE DEDUCCIONES ANUALES																
0%	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	48.000	48.000	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	108.000	108.000
10%	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	78.000	78.000
30%	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	91.000	109.200	109.200
50%	130.000	130.000	130.000	130.000	130.000	130.000	130.000	130.000	130.000	130.000	130.000	130.000	130.000	130.000	156.000	156.000
70%	195.000	195.000	195.000	195.000	195.000	195.000	195.000	195.000	195.000	195.000	195.000	195.000	195.000	195.000	234.000	234.000
90%	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	265.200	265.200
100%	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	221.000	265.200	265.200
TOPES, HIJOS PORCENTAJES																
Topo 1	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Fijo 1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Porcentaje 1	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Topo 2	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
Fijo 2	900	900	900	900	900	900	900	900	900	900	900	900	900	900	900	900
Porcentaje 2	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
Topo 3	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Fijo 3	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300
Porcentaje 3	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
Topo 4	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000

	T3 2003	T4 2003	T3 2004	T4 2004	T3 2005	T4 2005	T3 2006	T4 2006	T3 2007	T4 2007	T3 2008	T4 2008	T3 2009	T4 2009	T3 2010	T4 2010	T3 2011	T4 2011	
Fijo 4	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	
Porcentaje 4	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	
Topo 5	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	
Fijo 5	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	11.100	
Porcentaje 5	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	
Topo 6	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	
Fijo 6	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	19.200	
Porcentaje 6	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	
Topo 7	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	28.500	
Fijo 7	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	
Porcentaje 7	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	
CONTRIBUCIONES PATRONALES																			
Promedio																			
alicuotas																			
Previsional+																			
Asignaciones	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Familiares+Fondo																			
Nacional de																			
Empleo+INSSJyp																			
Obras Sociales	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Mínimo	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240
imponible común																			
Máximo imponible por concepto																			
Previsional+																			
Asignaciones	4.800	4.800	6.000	8.000	10.000	sin limite													
Familiares+																			
Fondo																			
Nacional de																			
Empleo+INSSJyp																			
Obras	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800
Sociales																			

Fuente: Elaboración propia en base datos de MTEySS y normativa vigente.

El sector salud argentino

en los dos modelos de crecimiento en las etapas de la convertibilidad y la posconvertibilidad: factores económicos y políticos que explican su evolución¹.

The Argentine health sector in the two models of growth during the 'convertibilidad' and 'posconvertibilidad' periods: Economic and political factors explaining its evolution.

Giuseppe Manuel Messina

gm.messina@gmail.com

Doctorando en Estudios sobre América Latina y afiliado del departamento de Ciencias políticas y de la administración II de la Universidad Complutense de Madrid.

En la actualidad es becario de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo e investigador visitante en la Universidad de Buenos Aires – Instituto de Investigaciones Económicas – Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo.

Resumen

El objeto de este trabajo es la evaluación de las transformaciones que tuvieron lugar en la sociedad argentina entre 1991 y 2011 en el cambio entre el modelo de crecimiento económico y el proyecto político basado en la Convertibilidad, su crisis, y la posterior consolidación del proyecto kirchnerista. El análisis enfoca el sector salud, cuya estructuración en tres subsectores (Estado, seguridad social, privado) refleja la histórica conformación híbrida del régimen de bienestar argentino. El papel del Estado en la erogación de servicios sanitarios para los individuos y familias de menores recursos sigue siendo fundamental, pese a que la gestión y financiación del sector público está fuertemente descentralizada. Al otro extremo de la distribución, las clases altas recurren a los servicios de pago más individualizados del sector privado. Por otra parte, la afiliación de las clases medias trabajadoras al sistema contributivo de obras sociales depende directamente de su posición en el mercado laboral registrado. A partir de estos elementos, se analiza en qué medida las reformas de inspiración neoliberal modificaron la estructura del Estado de bienestar argentino, cómo estos cambios se originaron en el mercado laboral, y cómo de allí

Fecha de recepción:

18.4.12

Fecha de aceptación:

5.7.12

derivaron efectos sobre el sector salud. Por comparación, se evalúa en qué medida la mejora en la cobertura sanitaria de la población en la última década deriva de la evolución positiva coyuntural del mercado laboral, o bien del impacto de cambios en las políticas públicas implementadas por las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Palabras clave: Argentina, salud, régimen de bienestar, exclusión social.

Abstract

This paper deals with the changes that took place in the Argentine society between 1991 and 2011, beginning with the enactment of the economic growth model and political project founded on the Convertibility scheme, its crisis, and the subsequent consolidation of President Kirchner's project. The analysis focuses on the health sector, whose structure in three sectors (state-based, social security, private sector) reflects the historical hybrid formation of the welfare regime in Argentina. The state's role in the delivery of health services for disadvantaged families and individuals remains essential, even though the governance and financing of the public sector is highly decentralized. At the other end of the distribution, the upper classes resort to paid highly individualized services in the private sector, whilst the affiliation of the working middle class to the contributory system of 'obras sociales' depends directly on their position in the formal labor market. Based on this, the analysis centers on how neoliberal-inspired reforms changed the structure of the Argentine welfare state, how these changes originated in the labor market, and what effects resulted on the health sector. By comparison, I will assess to what extent the improvement in health coverage for the population over the last decade stems from the positive cycle in the labor market, or conversely, from the consequences of changes in public policies implemented by the governments of Nestor Kirchner and Cristina Fernandez de Kirchner.

Keywords: Argentina, health care, welfare regime, social exclusion.

1. Introducción

El objeto de este trabajo es una evaluación de las transformaciones que tuvieron lugar en el sector salud argentino en el periodo posterior a la crisis de 2001–2002 en relación con el periodo de reformas estructurales de los años 90. En particular se tendrán en cuenta los cambios habidos en la configuración del régimen de bienestar argentino, entre los dos periodos que, por razones de brevedad, es posible etiquetar como 'neoliberal' y 'neodesarrollista', en referencia a los proyectos políticos que marcaron la dirección estratégica del país en las dos décadas². Por definición, un régimen de bienestar (*welfare regime*) es la “matriz institucional – es decir el conjunto de arreglos institucionales, políticas y prácticas – que afectan la generación de bienestar y los efectos de estratificación en distintos contextos sociales y culturales” (Gough y Wood 2004: 23, trad. propia). En otras palabras, esta expresión se refiere a la constelación de instituciones socio-económicas, de programas y de políticas orientadas a la promoción del bienestar general de las personas. Más sintéticamente, se refiere a “los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado, y las familias” (Esping-Andersen 2000: 102). Respecto a las instituciones estatales, ciertamente el análisis del Estado de bienestar incluye la ejecución de las políticas sociales, pero se deben tener en cuenta a la par las políticas fiscales y, en general, toda política económica y regulatoria que tenga un efecto sobre la distribución de los recursos disponibles (en sentido amplio, ingresos, patrimonio, bienes y servicios públicos, etc.) (Goodin *et al.* 1999). Las instituciones estatales que intervienen en la producción del bienestar componen la categoría conceptual e histórica de ‘Estado de bienestar’, un estado en el que “el poder organizado es usado deliberadamente (a través de la política y la administración) en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas de mercado” en vistas a garantizar un nivel mínimo de bienestar a todos los ciudadanos, protegerlos de determinadas contingencias sociales (enfermedades, vejez, desempleo, etc.) y proveerlos de servicios públicos básicos (Briggs 2006: 18, trad. propia).

En una economía capitalista, el espacio donde se desarrolla la gran mayoría de los intercambios que determinan la distribución de los recursos es el mercado³. En ese contexto, los individuos deben emprender una pluralidad de estrategias de supervivencia para obtener el acceso a una serie de bienes y servicios básicos y no básicos. La gran mayoría de los recursos monetarios de los que disponen derivan del acceso al mercado laboral, donde intercambian su trabajo por salario. Los ingresos monetarios les permiten adquirir una gran variedad de bienes y servicios en el mercado (incluidos seguros y servicios previsionales).

Dentro del núcleo familiar se da una ulterior redistribución de los ingresos monetarios y una transformación de los recursos materiales, obtenidos del exterior, a través del trabajo de cuidados (manutención y sustentamiento del hogar, reproducción social). Es

en las interacciones personales, en el hogar y en las redes de conocidos, que se generan además la mayoría de los bienes relacionales (afectos, amistades) no intercambiados en el mercado, no instrumentales, gratuitos y recíprocos, que tan importancia ocupan en el bienestar de las personas (cfr. Bartolini 2010). Estas redes informales son también la fuente de bienes materiales (asistencia y mutualidad) distribuidos sobre la base de la reciprocidad, y que constituyen los fundamentos del capital social, una propiedad de las redes sociales que aporta beneficios para todos sus integrantes. Recursos de tipo no monetario derivan de la propia actividad laboral (beneficios no salariales), de la provisión por parte de entidades sin finalidades de lucro (tanto corporativas y de seguro social, como del tercer sector, de beneficencia y caritativas), y de la erogación por parte de instituciones públicas. Es precisamente el sector público el que genera una parte importante de los bienes y servicios sociales, pero sobre todo tiene la responsabilidad última de regular y asegurar la distribución de bienes y servicios básicos en su territorio.

El papel del Estado es, por lo tanto, fundamental ya que se trata de la única instancia que puede proveer de servicios de forma estable a los sectores menos rentables de la población, situados al margen del mercado. En el Estado reside la responsabilidad última de garantizar sobre la base de derechos fundamentales la reproducción de la vida de las personas que residen en el territorio nacional. En una economía capitalista desarrollada, donde los vínculos sociales tradicionales se han diluido, es la acción del Estado que determina en qué medida el bienestar individual está desvinculado del acceso al mercado laboral, donde su fuerza trabajo es vendida como una mercancía. El grado de desmercantilización provista por las políticas públicas es una dimensión de análisis fundamental para entender la naturaleza de un Estado de bienestar, como alega el clásico trabajo de Esping-Andersen (1993). En este trabajo el sociólogo distingue, entre los Estados de bienestar de los países desarrollados, un modelo ideal social-demócrata, caracterizado por un elevado nivel de desmercantilización y políticas sociales universalistas. El modelo liberal se diferencia por el bajo nivel de desmercantilización de las políticas públicas de tipo residual, caracterizadas por beneficios cuya valía está fijada a un nivel suficientemente bajo para no interferir con los incentivos de mercado. Por último, el modelo conservador es financiado por las contribuciones sociales y está caracterizado por la elevada estratificación de las políticas sociales, y un nivel intermedio de desmercantilización, ya que el grado de beneficios que provee está ligado al estatus laboral de los individuos.

El primer modelo está caracterizado por la solidaridad vertical entre los estratos más ricos y más pobres de la población, mientras el modelo conservador privilegia la solidaridad horizontal entre individuos (y generaciones) en el ámbito de la misma categoría profesional, en la modalidad del aseguramiento colectivo (cuya obligatoriedad está generalmente garantizada por el Estado). El modelo liberal enfatiza la responsabilidad individual y favorece la caridad de los más pudientes (a través de desgravios fiscales), mientras la asistencia pública está dirigida a los más pobres⁴. Naturalmente las tipologías

son instrumentos heurísticos, en la realidad se dan configuraciones complejas de estas formas básicas, según el país y el programa de políticas públicas que se analice.

Aproximándonos al caso que concierne a este trabajo, la génesis del Estado de bienestar argentino ha sido caracterizada por instituciones de la seguridad social homólogas de los modelos europeos de tipo conservador-corporativo, aun con la presencia de importantes servicios universales en educación y sanidad (Hintze 2007). Esta estructura dejaba al descubierto a los estratos de la población que no estaban ocupados en el sector formalizado o no estaban ligados con vínculos de dependencia a los beneficiarios del sistema. Pese a esto, a finales de los 70, mientras perduraba un régimen *de facto* de pleno empleo y prevalecía la figura del trabajador asalariado formal, el sistema llegó a cubrir a la mayoría de la población (Filgueira 1998). La debilidad del modelo conservador reside precisamente en estar asentado en unos supuestos (el pleno empleo de los jefes de familia) que las circunstancias económicas y políticas a partir de 1976 (en el caso de Argentina) han convertido en obsoleto.

A partir de los numerosos cambios socio-económicos acontecidos desde entonces – entre ellos, la caída de los salarios reales, el incremento de la desigualdad y la pobreza, la instalación de la precariedad laboral y el desempleo, la expansión del sector informal – se ha modificado el funcionamiento íntimo del Estado de bienestar argentino, al provocar un desequilibrio entre sus distintas componentes ya que en la seguridad social de tipo contributivo, los cambios en el mercado laboral se transmiten directamente a la cobertura de los beneficios sociales. Se trata de un fenómeno que se ha dado en muchos países del continente europeo (Clayton y Pontusson 1998). De esta forma el peso del componente asistencial-residual del sistema aumenta automáticamente a causa de las reglas de acceso de la seguridad social, más allá de que precisamente las reformas implementadas en los años 90 hayan apuntado en la dirección de una privatización e individualización de la protección social (Danani 2005).

Los recortes graduales en la financiación de los servicios públicos, por razones de presupuesto, producen un efecto regresivo ulterior. La reducción de la calidad de los mismos generan un efecto de retroalimentación negativo al promover la fuga de la clase media hacia los servicios privados, hecho que resta consenso y apoyo para el sistema público, debilitando sus bases de financiación (tributarias), lo que puede desencadenar un nuevo ciclo de recortes (Korpi 2003). Este fenómeno se ve exacerbado durante las crisis económicas cuando los recortes son justificados tanto por los apremios presupuestarios, exacerbados por las necesidades de financiación en los mercados de capitales, como por la tutoría de parte de las instituciones financieras internacionales⁵. La historia de Argentina entre 1976 y 2002 vio frecuentes crisis económicas y fiscales del Estado que llevaron precisamente a una ola de reformas de desregulación de los mercados, privatizaciones y recortes del gasto público.

Estos procesos combinados pueden llevar a un vaciamiento del Estado de bienestar, a una segmentación de los servicios públicos y a un cambio en la naturaleza de las políticas sociales, con una reducción de su universalidad (cfr, Barrientos 2009). Contextualmente es previsible un incremento del área de la exclusión social, al debilitarse la capacidad del Estado de garantizar el acceso para todos los ciudadanos a un nivel mínimo de derechos sociales, dependiendo este último cada vez más de la capacidad de compra individual. Esta evolución, cada vez más visible, por ejemplo, en los países de la periferia europea en estos años de crisis financiera, tuvo un caso ejemplar en la Argentina de los años 90. El periodo posterior a 2003 ve una reversión tanto desde el punto de vista de las variables macroeconómicas como de las directrices que rigen a las políticas sociales, al punto que algunos autores llegan a hablar de “contra reforma” (Danani y Hintze 2012).

2. Un acercamiento teórico al caso del sector salud argentino

La salud constituye incuestionablemente uno de los derechos fundamentales del ser humano, como ha sido recogido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶. Como se verá, el cumplimiento de este derecho está distribuido de manera muy desigual entre los argentinos, según una serie de clivajes, en particular de clase y geográficos. La desigualdad en este ámbito se traduce en la exclusión de una parte considerable de la población del acceso a los servicios de salud más básicos. Esta situación empeoró particularmente durante los años 90, adquiriendo un carácter de emergencia sanitaria durante la crisis de 2001-2. Parte de la explicación de este fenómeno deriva de la estructuración de tipo corporativo de uno de los componentes principales de la financiación de los servicios de salud, los seguros médicos contributivos, lo que implicó que los cambios acaecidos en el mercado laboral tuvieran un reflejo directo en la cobertura de los servicios de salud. Esta conexión fue tratada desde el punto teórico en la sección anterior, pero más abajo se aportaran elementos de evidencia empírica que soportan esta hipótesis. Por último, deberá evaluarse el peso de las sucesivas reformas del sector implementadas por los gobiernos de los dos periodos considerados. En particular, durante el ciclo ‘neodesarrollista’ se han revertido parte de los efectos de las reformas implementadas en los 90. Pese a esto, no se puede negar que la reactivación del mercado laboral formal ha contribuido a reconstruir el funcionamiento de la componente corporativa de sector salud.

Un elemento que debe subrayarse es que el sector sanitario provee una categoría de bienes y servicios con características particulares. En primer lugar, las prestaciones sanitarias tienen atributos de bien público, al generar un beneficio que no es solo individual sino también social, no solo en términos de garantizar la salud pública, como es el caso de enfermedades transmisibles, sino también en el sentido de constituir una de las bases de la reproducción de la vida. En particular, el sistema de salud representa una respuesta

social organizada a los problemas de salud de la población y como tal compone una de las bases materiales para garantizar el derecho universal a la salud y al bienestar, que, no olvidemos, dependen asimismo de otros factores, como las condiciones materiales de vida, el comportamiento individual etc.

En este cuadro, la particularidad de los servicios médicos reside en que el ámbito y las características de la prestación están manejados por ‘expertos’ en el contexto de una interacción social asimétrica. La legitimidad de los ‘expertos’, el nivel de conocimientos especializados adquiridos y su posición dominante en la relación médico-paciente están certificadas mediante precisas normas legales, a lo largo de un extenso currículo de estudios y exámenes públicos *ad hoc*. En esta interacción social, los usuarios del servicio (los pacientes) sufren de un nivel insuficiente de conocimientos y pueden ejercitar un control bajo o nulo sobre las modalidades de ejercicio de las prácticas médicas. De esta forma, el personal médico posee tanto la legitimidad social como la capacidad técnica de establecer los tratamientos que reputa más adecuados, aunque generalmente en el ámbito de prácticas y protocolos médicos consolidados. En instituciones médicas organizadas, también las posiciones gerenciales, muchas veces ocupadas por la profesión médica, manejan la gestión de la cantidad de insumos a disposición del personal médico.

En todo caso, este conjunto de decisiones tiene un efecto agregado sobre el sistema de salud, ya que suele implicar el uso más o menos intenso de recursos sanitarios. Una institución social de estas características da cabida a abusos que explotan las asimetrías informativas y la relación de agencia. En consecuencia, pueden generarse tanto un exceso de gasto como una desviación de la demanda en favor de determinadas empresas productoras de insumos médicos, según la intensidad de *marketing* y *lobbying* que hayan acometido. Frente a los posibles conflictos de interés, la actividad de monitoreo y regulación pública es claramente decisiva.

Junto a esta función de regulación de la práctica médica y de formación de nuevo personal sanitario, el Estado tiene la responsabilidad de extender los servicios de salud tanto a los grupos sociales de menores recursos como a los de mayor riesgo relativo, a causa de la edad o del ambiente profesional, por ejemplo. En otras palabras, es tarea del Estado incluir en el sistema también a todas las categorías que con dificultad pueden asegurarse en el mercado, ya que resultarían poco rentables para los proveedores privados de seguros médicos. Por esta razón, es necesario analizar de qué forma la intervención estatal se articula con los otros componentes del sector salud, para poder evaluar en qué grado está garantizado el acceso a los servicios sanitarios.

Nuestro marco de referencia será la literatura sobre Estados de bienestar que se examinó con anterioridad, aunque algunos autores señalan que el debate que se generó a raíz de la obra de Esping-Andersen no prestó la debida atención al sector de los servicios

sociales, al estar centrado el análisis en los programas de transferencias monetarias (previsión social, protección al desempleo, etc.) (Wendt et al. 2009). Esta omisión no puede justificarse tanto por la importancia social de estos sectores, como por el peso relativo del presupuesto destinado a estos sectores⁷.

Moran (2000) remarca que el sector salud se articula en torno a tres ámbitos principales: el consumo, la provisión y la producción de salud. Las instituciones del primer ámbito se ocupan de regular el acceso a los cuidados sanitarios y de gestionar la distribución de los recursos en el sistema; respecto a la provisión, se controla el funcionamiento de los hospitales y se regula la profesión médica; por último, el ámbito de la producción se refiere a la regulación de la innovación médica. Este último aspecto es fundamental dado el poder económico y de influencia sobre la demanda que tiene el conglomerado farmacéutico y de la ingeniería y electrónica médica⁸.

Wendt *et al.* (2009: 71, 77), por su parte, advierten de la necesidad de incluir en el análisis un estudio de las interacciones entre grupos de actores estatales, no gubernamentales (entre ellos las instituciones de la seguridad social) y privados, aunque señala que en la realidad cada función del sistema salud presenta combinaciones mixtas de los tres elementos. De esta forma, se dan configuraciones complejas en el conjunto del sistema, a menos que predomine un solo componente (por ejemplo el público o el privado) tanto en la financiación, la provisión y la regulación del sistema. El Cuadro 1 presenta de manera sintética estas dimensiones del sector salud (Verspohl 2010: 8).

Cuadro 1

	Seguridad Social	Estado	Mercado
Regulación	auto-administrado	Gobernanza jerárquica	Competición
Financiación	contribuciones	Impuestos	Seguros privados, gasto de bolsillo, caridad
Provisión	Privada	Funcionarios públicos	Aumento de la práctica privada, privatización de hospitales públicos
Acceso	Afiliados	Ciudadanía	Contratación de seguros privados, gasto directo

Fuente: Adaptado de Verspohl (2010: 8)

En la próxima sección, se analizará el peso de cada componente (privado, público o corporativo) sobre la financiación del sector salud y la cobertura de la población. Si bien en el primer periodo neoliberal se instrumentaron algunas reformas significativas al sistema, la naturaleza tripartita del mismo no fue afectada, aunque sí el funcionamiento íntimo de cada componente. Por esta razón no basta con examinar la distribución del

gasto en cada sector. Es necesario evaluar la extensión de la cobertura de cada componente. El objetivo es mostrar cómo la evolución en el mercado laboral tuvo una influencia marcada en el acceso a los servicios sanitarios. Si en la fase neoliberal se dio generalmente un proceso de reducción de la cobertura, una evolución en la dirección opuesta fue la marca de los años posteriores al fin de la Convertibilidad. La mejora de los indicadores del mercado laboral se reflejó en un incremento continuado de la cobertura del componente contributivo del sistema de salud, ligado a la seguridad social. En particular, las reformas en el sistema previsional incrementaron considerablemente la cobertura de la población mayor.

Puede decirse, por lo tanto, que aunque la estructura institucional del sector salud permaneciese estable, la cobertura del sistema se amplió, fruto de una combinación de dos factores: por un lado, el incremento de la ocupación en el sector formal de la economía y el menor grado de precarización del empleo asalariado; por otro, las políticas de ampliación de la cobertura de la seguridad social a favor de la población no trabajadora. Debe añadirse que la grave crisis social de 2001-2 obligó a tomar medidas de emergencia en el ámbito sanitario, de carácter asistencial, reforzando de esta forma el papel del sector público nacional, que la descentralización de las décadas anteriores había dejado en entredicho. Este renovado papel del Estado central se dio tanto bajo forma de programas centralizados como en su función de coordinación de la acción provincial.

3. La estructura del sector salud argentino

El sector salud argentino ha estado caracterizado históricamente por un grado elevado de fragmentación y una estructura muy descentralizada, tanto en la provisión de servicios médicos como en la financiación del sistema. Londoño y Frenk (1997) lo describen como un modelo atomizado y corporativo, vertebrado alrededor de una multiplicidad de entidades aseguradoras (obras sociales) que brindan cobertura médica a sus afiliados y se financian mediante contribuciones regladas por el estado⁹. Los aportantes al sistema resultaban, en origen y hasta la desregularización de los años noventas, segregados según los diferentes grupos ocupacionales, al punto que se decía que eran “cautivos” de su obra social. Existía por lo tanto un grado de solidaridad horizontal entre los afiliados a una misma entidad, es decir a la misma ocupación, aunque aportaran cantidades diferentes. Al contrario, los efectos de solidaridad vertical fueron limitados a la institución de un Fondo Solidario de Redistribución, financiado con una pequeña cuota de los aportes. Respecto a la provisión, las obras sociales en raros casos gestionan directamente los servicios médicos. Por lo general, suelen operar mediante la contratación de servicios de una multitud de entidades públicas y privadas¹⁰. Según estos autores el sistema argentino resultaba, en consecuencia, fragmentado tanto por la separación entre

financiación y provisión de servicios, como por la segmentación de la población (según ingresos u ocupación) en el acceso a los distintos subsectores del sistema de salud.

Esta estructura tripartita se fue conformando en los años setentas, aunque ya antes habían existido seguros médicos de tipo mutual para algunas categorías de trabajadores, organizados por los sindicatos, llamados *obras sociales*. Fue en 1971 que se generalizó este sistema, al legislarse la obligatoriedad de afiliación para todos los trabajadores del sector formal a la obra social correspondiente a su ocupación, financiada por el pago de una contribución calculada como un porcentaje fijo de los salarios¹¹. En el mismo periodo se crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados dedicado a la protección social de los pensionistas, y su obra social, el PAMI (Programa de Atención Médica Integral). A distancia de años, la mayoría de las obras sociales está bajo control sindical, aunque existen obras sociales provinciales (que cubren a los funcionarios públicos de las administraciones locales), y otras que se refieren a categorías profesionales (bancarios, aseguradores, universidades, etc.). Las obras sociales actúan como compradores colectivos de servicios sanitarios a proveedores públicos y privados, aunque en algunos casos poseen instalaciones propias (Veronelli y Correch, 2004). De hecho el sector privado mantiene una posición dominante en la provisión de servicios médicos. Según algunos autores, el crecimiento del sector privado a partir de los años 50 hasta alcanzar una posición predominante, deriva precisamente del impulso que le dio la demanda de parte de las obras sociales, en un contexto histórico en el que el sector público fue percibido como proveedor de servicios de carácter asistencial para los grupos de menores ingresos (Katz y Muñoz 1988). Entre los establecimientos sin internación el sector público mantiene un 44,4% del total, mientras que respecto a los establecimientos con internación (incluidos los hospitales) su peso baja al 38% del total, como se ve en el Cuadro 2.

Cuadro 2

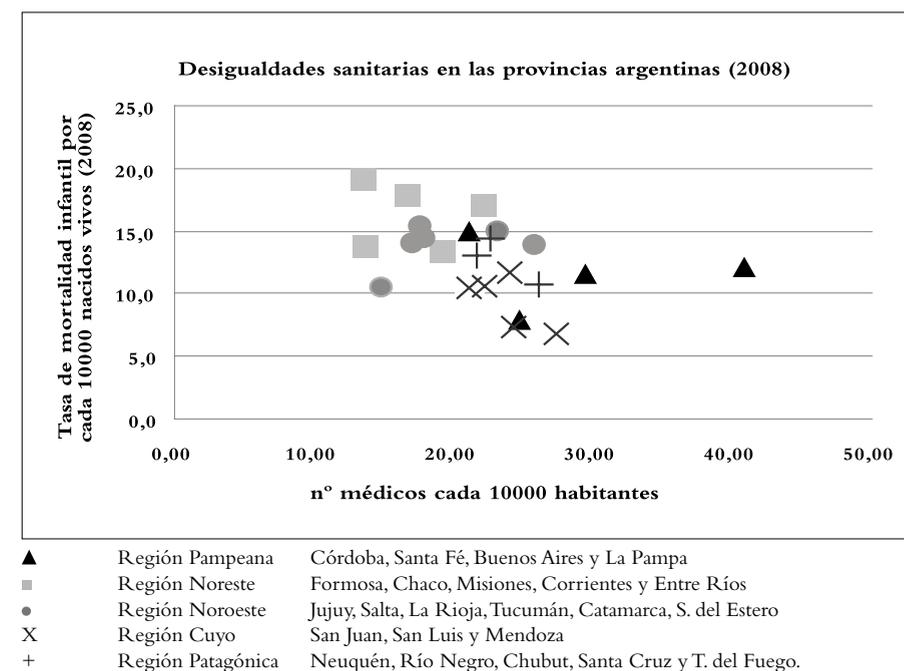
Provisión de servicios sanitarios (2008) % total establecimientos	
Sector público	
con internación	38.0%
sin internación	44.4%
Sector no público	
con internación	62.0%
sin internación	55.6%

Fuente: elaboración propia sobre datos de Catterberg y Mercado (2010: 150)

El proceso de descentralización del subsector público, iniciado en la década de 1970, fue completado en la de 1990 (Falleti 2006). El gasto público provincial en salud representó un promedio del 70% del gasto público del sector entre 1990 y 2008, incluyendo al gasto relativo a los hospitales públicos. El nivel nacional, al contrario, aportó en promedio solo el 14,3% del gasto público en salud, un porcentaje inferior al presupuesto gestionado por los municipios (15,3%). Después de la crisis se dio un incremento del gasto nacional, fruto de los programas de emergencia establecidos a nivel nacional, pasando del 15% al 18% entre 2003 y 2004 (Cetrángolo et al. 2011: 39).

La devolución de la provisión de servicios sanitarios a las provincias, provocó la fragmentación del subsector público de salud a lo largo de líneas de desigualdad geográfica, a causa de las enormes diferencias en los recursos económicos manejados por las provincias, las estructuras económicas y de empleo dispares y las condiciones sanitarias particulares de cada provincia (Andrenacci y Repetto 2006). Una manifestación de esta cuestión puede verse examinando las diferentes condiciones sanitarias en cada provincia, cruzando un indicador de las condiciones de salud de la población, como la tasa de mortalidad infantil, con un indicador de los recursos sanitarios disponibles en cada provincia, dado por el número de médicos cada 10 mil habitantes (cfr. Gráfico 1)¹².

Gráfico 1

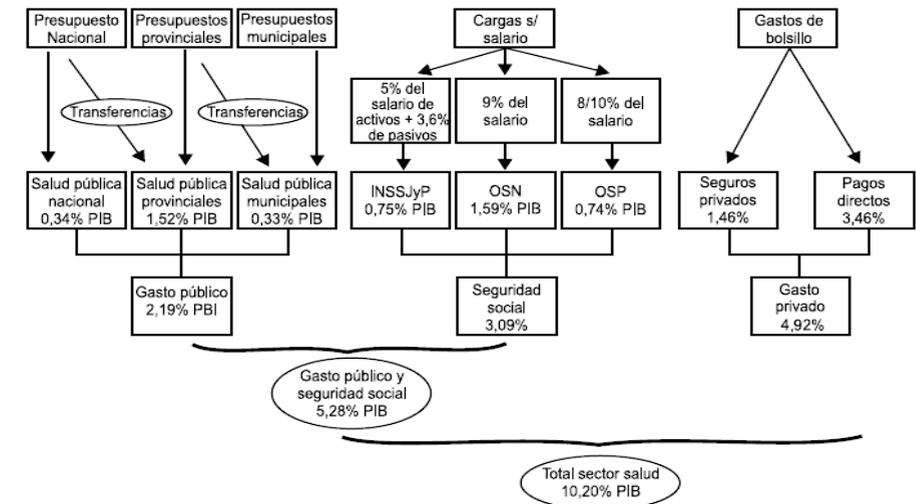


Fuente Elaboración propia sobre datos de Catterberg y Mercado (2010: 65-6).

Datos similares se obtienen utilizando otros indicadores relativos a las condiciones de salud (mortalidad o esperanza de vida) y a los recursos sanitarios. Por ejemplo, la distribución de las plazas en los centros médicos resultaba geográficamente muy desigual: el número medio de camas de hospital por cada 10000 habitantes era de 72,46 en la ciudad de Buenos Aires contra un mínimo de 23,36 en Tierra del Fuego, frente a una media del país de 38.91 (Catterberg y Mercado 2010: 65). Por razones de claridad gráfica no se incluyen las etiquetas relativas a cada provincia, aunque se agrupan las provincias según las regiones geográficas. Lo que se quiere destacar es la fragmentación geográfica del país, más que la posición relativa de una provincia en particular. Los resultados confirman que las regiones más rezagadas económicamente (noreste y noroeste)¹³, registran tanto condiciones sanitarias peores como menores recursos sanitarios. Debe recordarse que el sistema público constituye ciertamente la única forma de servicio médico a la que puede acceder la población sin cobertura de seguro, sin embargo eso no significa que la población con cobertura (de la seguridad social o privada) no acceda también al sector público universal, por ejemplo en caso de emergencia o para determinadas dolencias especializadas de tratamiento complejo. Las desigualdades de tipo geográfico afectan por lo tanto a todos los estratos de la población.

A este aspecto se suma la diferente cobertura de los seguros médicos en cada provincia, como se verá a continuación cuando se trate del componente contributivo del sistema. El análisis del gasto por sectores confirma la fragmentación tripartita del sistema y el peso que la seguridad social mantiene en el conjunto. El gasto gestionado por instituciones del sector público, guiado por principios universalistas, es sólo del 2,19% PIB (de este monto, la cantidad gestionada a nivel central es apenas el 0,34% del PIB) sobre un gasto total superior al 10% del PIB. La seguridad social centrada en torno a las obras sociales aporta el 3,08% del PIB, por lo que queda claro que el componente contributivo del sistema sigue siendo muy importante. Sin embargo el gasto privado representa la mayor parte del gasto. A los seguros médicos privados gestionados por aseguradoras privadas, que aportan el 1,46% del PIB, debe añadirse un 3,46% del PIB correspondiente a gastos de bolsillo para los hogares (en medicamentos, pago directo de cuidados médicos, etc.). El gasto directamente a cargo de familias e individuos es de hecho la partida más considerable. Tanto el sector público como el de la seguridad social presentan, como se vio, una ulterior diferenciación entre instituciones de nivel nacional y subnacional. El esquema que se muestra (Gráfico 2) representa gráficamente la extrema fragmentación y complejidad del sector¹⁴.

Grafico 2
Gasto y financiamiento del sector salud en Argentina (2008)



Fuente: Cetrángolo et al. (2011: 40)

Los datos censales muestran que la cobertura de los seguros de salud (tanto de tipo contributivo como de tipo privado) decreció a lo largo de los noventa. En 2001, un 48% de la población estaba sin cobertura, mientras que en 1991 la población no asegurada era del 37% (Fuente: INDEC). En consecuencia, se incrementó la demanda de cuidados sanitarios en los hospitales públicos, los únicos que ofrecían prestaciones gratuitas y de forma universal. Frente a una demanda creciente, el sector público manejó una cantidad de recursos prácticamente sin cambios¹⁵.

Cuadro 3

	% de cobertura población	% gasto sanitario total	%GDP	Gasto mensual per cápita (ar\$)
Sector público*	100%		2.57%	47\$
(sin seguro médico)	43%	21,5%		
nivel federal (15% del total)			0.39%	
Seguridad Social		30,03%	3.08%	
Fondos nacionales	39%	15,6%	1.59%	88\$
Fondos sub nacionales	14%	7,3%	0.74%	116\$
PAMI	8%	7,4%	0.75%	193\$
Total Gasto Privado			4.92%	
Seguros privados	9%	14,3%	1.46%	
Gasto de bolsillo		33%	3.46%	
Total			10.20%	

Fuente: cobertura - Censo 2010 (INDEC); gasto sector salud, año 2008, elaboración propia de datos de Cetrángolo et al. (2011: 40, 44).

Los datos del Censo Nacional de Población de 2010 (véase Cuadro 3)¹⁶, confirman que la segmentación del sistema continuaba siendo evidente: un 43% de los argentinos carecía de seguro de salud. Estas personas tenían acceso a cuidados médicos proveídos exclusivamente por el servicio público. Debe señalarse, sin embargo, que un 4.8% de la población, es decir un 11% de la población sin seguro, formaba parte de algún plan o programa estatal de salud (sobre este tema, véase más abajo). Como se ha subrayado el subsector público recibe sólo el 21,5% del gasto total en salud, y sus recursos están fuertemente diferenciados según área geográfica. Un 46,2% está cubierto por una obra social (o el PAMI), mientras un 11,5% había contratado un seguro privado (INDEC). Una característica del sector salud que no es evidente en la tabla es la múltiple cobertura. Todos los argentinos están cubiertos por la salud pública, gestionada a nivel provincial, y financiada en parte por fondos coparticipados del presupuesto nacional. Luego hay una mitad de la población (el 56,98) que tiene una cobertura ulterior de las obras sociales. Un 23% de los afiliados de obras sociales (un 10,6% de la población) contrata seguros privados de las empresas prepagas, con el pago de un premio de seguro, a través de las propias obras. Un 5,12 de la población declara haber contratado solo seguros privados. Por lo que un 16,6% de la población acude al mercado privado de seguros; sin embargo, entre estos, la mayoría tiene una doble cobertura de seguro (y triple si se considera el sector financiado por impuestos) (Censo 2010 - INDEC). En otras palabras llega a pagar por las tres coberturas a través de diferentes vías. Por último, no debe olvidarse que todos incurrir en una cuarta fuente de gasto médico, los costos de bolsillo, por medicamentos y copagos frente a las prestaciones de salud.

Gráfico 3

Cobertura de los subsectores según la Encuesta de utilización y gasto en servicios de salud (2005)

	QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR (EN %)					TOTAL
	I	II	III	IV	V	
Obra social	34,56	48,98	60,41	67,8	64,49	55,98
Sistema privado	3,53	4,73	6,87	10,52	23,16	10,13
Cobertura pública	61,44	45,76	32,22	21,56	12,11	33,53
NS/NC	0,47	0,53	0,49	0,12	0,25	0,36
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Maceira (2011: 67).

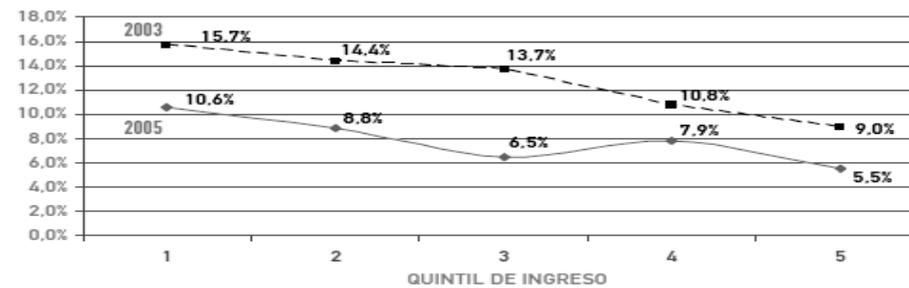
Por último, la cobertura del sistema de seguridad social está fuertemente segmentada por el ingreso. Se advierte en el Gráfico 3 que la cobertura de la seguridad social era escasa en el primer quintil (apenas un tercio del total); cubría solo a la mitad de los individuos del segundo quintil, mientras alcanzaba un máximo en el cuarto quintil. La razón radica en que el empleo registrado es más elevado en los quintiles superiores y se reduce considerablemente en los quintiles inferiores. Al contrario, el sistema privado cubría a los individuos en correlación con sus niveles de ingreso, siendo la cobertura más elevada para el quinto quintil. Una relación inversa se daba en el caso del sector público. Casi dos tercios del primer quintil podían acceder exclusivamente al sector público (como se dijo, eso no quiere decir que las personas con otras coberturas no puedan acceder al mismo en determinadas circunstancias).

En conjunto, al lado de la fragmentación geográfica de la que se habló en precedencia, se registra una segmentación por clases de ingresos y estatus laboral. Las clases altas y medio-altas pueden adquirir seguros privados para garantizarse un nivel de prestaciones superior al garantizado por las obras sociales, a las que están automáticamente afiliados en caso de ser trabajadores asalariados registrados. Por otra parte, las clases bajas desconectadas del sector del empleo formal deben refugiarse exclusivamente en la sanidad gratuita ofrecida por el sistema de hospitales públicos y han de enfrentarse con su propio bolsillo a los gastos directos (por ejemplo en medicamentos). Los gastos de bolsillo no afectan de forma neutral a todos los deciles, ya que afectan en mayor grado a las personas de menores ingresos.

La “Encuesta de utilización y gasto en servicios de salud en Argentina” del Ministerio de Salud relativa a los años 2005 y 2003 muestra que el gasto directo en salud de las personas de menores ingresos fue considerablemente mayor en los primeros quintiles de la distribución (cfr Gráfico 4). Debe señalarse la mejora de este indicador en 2005

para todos los quintiles, fruto con toda probabilidad de la recuperación del ingreso disponible gracias a una fase de crecimiento económico sostenido, lo que redujo el peso del gasto en salud para todos los quintiles. Debe subrayarse, no obstante, que la reducción del peso del gasto de bolsillo sobre el ingreso fue más intensa para el tercer quintil (-52,5%) y para el segundo y quinto quintil (39%), que para el primero (-33%) y, en particular, el cuarto (-26,9%).

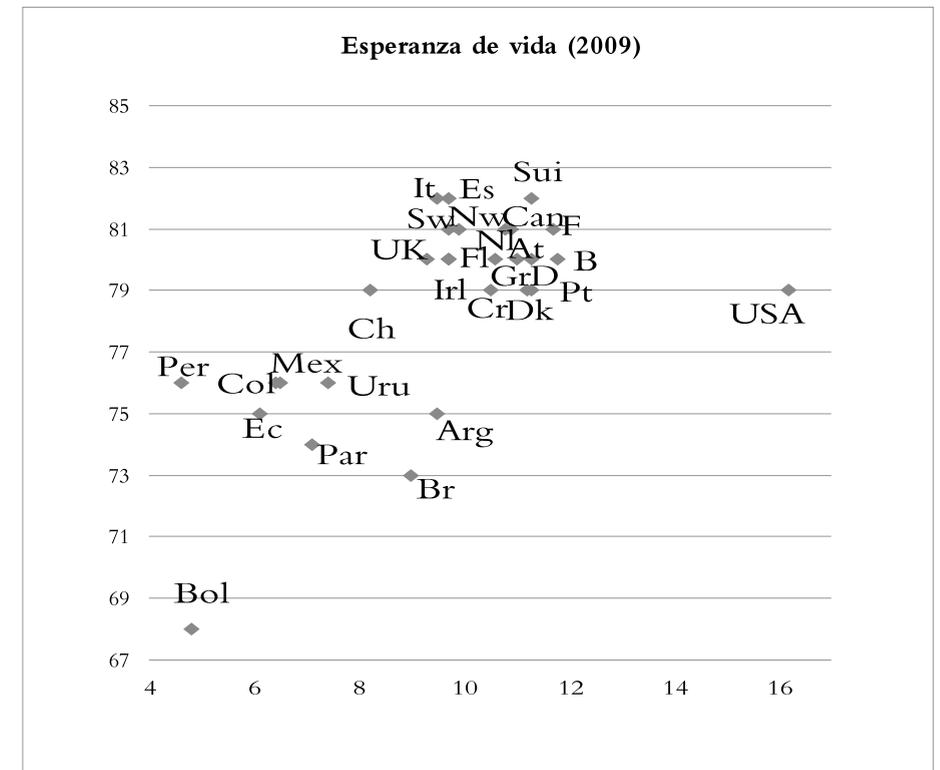
Gráfico 4
Gasto de bolsillo en salud, como porcentaje del ingreso, según quintil de ingreso 2003-2005



Fuente: Maceira (2011: 67).

Para concluir esta sección, debe mencionarse que respecto al costo total del sistema, el sector salud argentino consume una cantidad de recursos comparable al de los países más desarrollados. Según un informe del PNUD Argentina de 2010 el gasto total es de alrededor de un 10% del PIB (respecto a una media de 11,2% para los países de ingresos elevados y de un 6,4% para los países de ingresos medio-altos).¹⁷ Sin embargo, los resultados que obtiene en términos de salud son relativamente bajos: a un gasto de país “rico”, corresponde una esperanza de vida inferior a la de estos países.

Gráfico 5
Esperanza de vida y gasto sanitario



Fuente: elaboración propia sobre datos de la OMS.

El Gráfico 5 permite comparar la relación entre gasto en salud sobre PIB y esperanza de vida en un conjunto de países (Estados Unidos, países europeos y latinoamericanos) según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El caso de Estados Unidos es notorio, ya que presenta un gasto sobre el PIB muy elevado (16%), frente a una esperanza de vida al nacer de 79 años, en línea con los países más desarrollados. Estos países gastan en promedio un 10,8% sobre PIB y registran una esperanza de vida al nacer media de 80,5 años. La situación de los países latinoamericanos es más heterogénea. En promedio, gastan un 7,3% del PIB y tienen una esperanza de vida de 75,2 años. Los países con mayor esperanza de vida son Costa Rica y Chile, aunque el primero gasta un porcentaje muy superior en salud. Debe decirse que el nivel de desarrollo económico de Costa Rica es inferior al de Chile, por lo que estos datos reflejan el mayor esfuerzo fiscal y la prioridad que el primer país atribuye al sector salud. Del resto, hay otros cuatro países que registran una esperanza de vida mayor a la Argentina (de 75 años), pese a gastar un porcentaje inferior del PIB en salud. También Ecuador alcanza un resultado

similar gastando casi cuatro puntos menos de PIB. Debe añadirse que muchos de estos países presentan un PIB per cápita inferior al argentino.

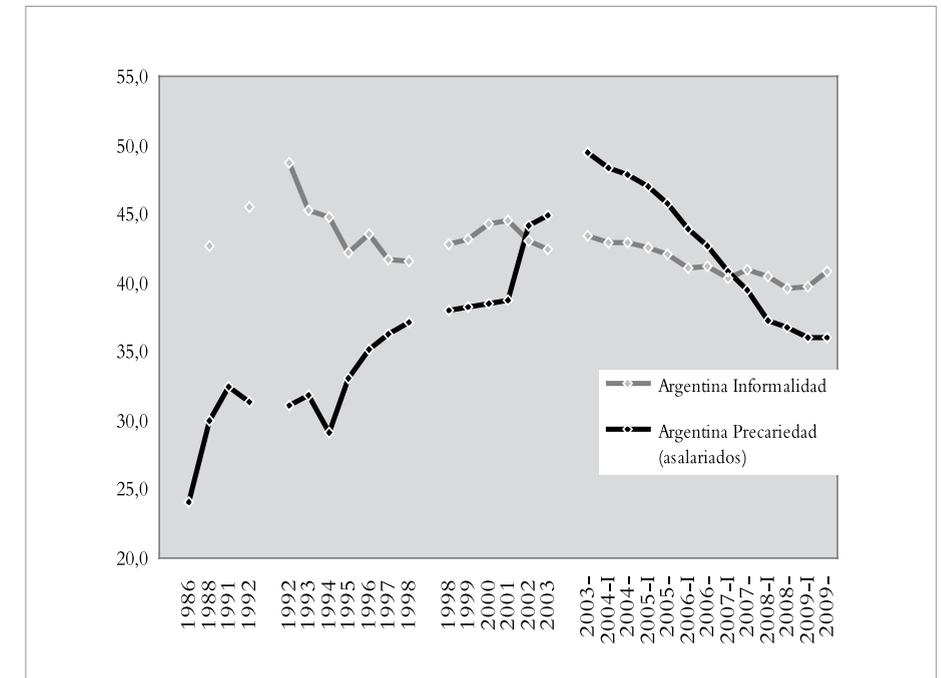
Esta serie de datos confirman que la fragmentación y segmentación del sistema cobran un fuerte precio al sistema de salud argentino en términos de resultados. Además estos resultados se refieren a medias, y no toman en cuenta las desigualdades internas al sistema que han sido mencionadas, por lo que el cuadro presenta todavía más claroscuros.

4. Factores explicativos y transformaciones

En la época de las reformas implementadas bajo la administración del presidente Carlos Menem, la estructura socio-económica del país cambió profundamente, exacerbando algunas tendencias que venían produciéndose desde el golpe militar de 1976. En lo que concierne a este trabajo, debe subrayarse principalmente la reducción del sector formal y la degradación de la calidad del empleo, fruto de los procesos de desindustrialización y de reducción de la intervención del estado, en particular la privatización de las empresas estatales. Un primer indicador de este fenómeno es la tasa de desempleo, que incluso durante la ‘década perdida’ de los años ochentas se había mantenido relativamente baja, por debajo del 8%. En el periodo de la convertibilidad, fue creciendo constantemente a partir de 1991, hasta alcanzar cotas cercanas al 18% durante la “crisis del tequila” de 1994/95, disminuyendo sólo en el bienio 1997/1998, para luego crecer nuevamente hasta alcanzar un pico en torno al 20% durante la crisis de 2001/2. El salto fue bastante intenso en los primeros años de la Convertibilidad, pese a tratarse de años de crecimiento económico elevado, apreciándose por lo tanto un cambio estructural tanto del sistema económico como del mercado de trabajo. Los desempleados no cotizan a la seguridad social naturalmente, a menos que tengan derecho al seguro de desempleo. Esta política pública ha tenido siempre, sin embargo, una cobertura especialmente baja¹⁸.

No obstante, a la hora de estudiar la cobertura del sector salud correspondiente a la seguridad social, no es suficiente analizar el porcentaje de la población ocupada. Es necesario examinar la situación de las personas con empleos informales o precarios¹⁹, las cuales perdieron su afiliación a las obras sociales. La desregulación de facto del mercado laboral, generada por la caída de la oferta de empleo que se mencionó con anterioridad, y la flexibilización aportada por algunas reformas legislativas²⁰, provocaron un aumento de la precariedad laboral entre los asalariados (es decir un 75% de todos los ocupados) (ver Gráfico 6). El empleo informal siguió siendo una situación compartida por una cuota muy importante de la fuerza de trabajo, por encima del 40% del total. Sin embargo son los empleos asalariados no registrados, precarios, los que muestran un incremento continuado hasta la crisis de 2001/2, para reducirse solo con el crecimiento económico posterior.

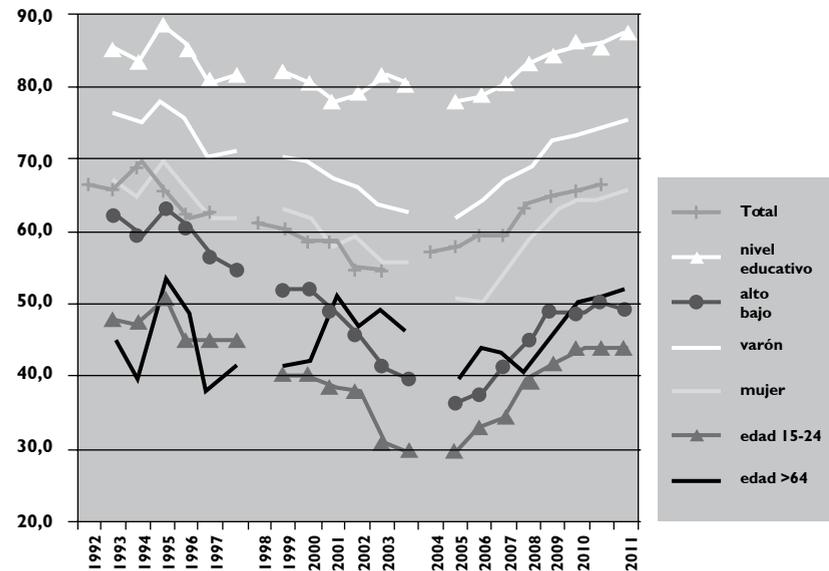
Gráfico 6
Precariedad e Informalidad en Argentina.



Fuente: elaboración propia sobre datos Cedlas

No sólo la precariedad implica una exclusión del sistema de seguridad social. Es también un indicador de salarios comparativamente más bajos y que crecen menos a lo largo de todo el periodo, incluso después de 2003. Además, la precariedad laboral afectó a los quintiles más bajos (Lindenboim 2003). En este sentido, la precariedad laboral afectó la capacidad de hacer frente a los gastos sanitarios de bolsillo, a la vez que excluía estas personas de formas de aseguramiento colectivo o individual. En términos de categorías, la precariedad afligió especialmente a las mujeres, a los jóvenes (entre 15 y 24 años) y a los trabajadores menos calificados (CEDLAS). ¿Qué efectos tuvo este fenómeno sobre la cobertura de salud? Como se ve en el Gráfico 7 fueron precisamente estas las categorías que más se vieron negadas el acceso a un seguro de salud por medio de la seguridad social. En compensación, fueron las categorías que recuperaron más coberturas en el periodo ‘neodesarrollista’. Frente a un crecimiento de la cobertura para la totalidad de asalariados de 16,78 puntos, la cobertura para los jóvenes creció de 46,3 puntos, para las personas con un bajo nivel educativo creció del 34,7%. Para las mujeres y para las personas mayores de 64 años creció alrededor de 30 puntos (Cedlas).

Gráfico 7
Cobertura médica de seguro social para diferentes categorías de asalariado



Fuente: elaboración propia sobre datos Cedlas

Como se vio en la sección anterior, la intensidad de la cobertura en salud está fuertemente mercantilizada, es decir depende fuertemente del nivel de ingresos. Este fenómeno se ve reducido por los mecanismos de aseguramiento colectivo de la protección social (aunque se verá en un instante que el sector fue reformado en dirección de una mayor individualización de las prestaciones en la década de los 90). La posición en el mercado laboral es, entonces, un factor determinante para que los trabajadores activos puedan acceder a un plan de salud de la seguridad social. La situación es parecida para los jubilados, ya que su afiliación a un régimen previsional es igualmente determinante para acceder a la protección del PAMI. Por último, se vio cómo la cobertura del seguro social de salud está diferenciada precisamente de forma análoga al grado de precariedad laboral en cada categoría: así la cobertura es menor para las mujeres, los jóvenes, los mayores; mientras que la cobertura es mayor para los trabajadores hombres y más calificados.

Los primeros años noventa fueron una época de transformaciones en el sector salud: se completó la descentralización de los hospitales públicos, que pasaron a la órbita pro-

vincial, y a partir de 1994 se eliminó la regulación de las obras sociales. Según la nueva normativa los trabajadores tenían la libertad de cambiar su afiliación de una entidad a otra y sus aportes serían reasignados a la obra social de elección. Esta medida significó un golpe al mecanismo de la solidaridad intra-ocupacional que había regido el sistema de obras sociales, en el que los miembros de ingresos elevados en cada rama sindical contribuían con un mayor volumen de aportes a financiar un nivel medio de prestaciones más alto para todos los afiliados. Para poner un ejemplo, la reforma no optó por establecer un sistema más solidario, que habría derivado de fijar un nivel mínimo de prestaciones calculado sobre el ingreso medio de todos los ocupados, financiado por una mayor redistribución de los fondos entre las obras sociales. Al contrario, se promovió la individualización de la protección, un esquema en el que el aporte individual (menos la cuota destinada al fondo de redistribución) era de libre disponibilidad del asalariado, que podía llevarla en dote a su nueva obra social. De hecho, uno de los objetivos de esta reforma, junto con la reforma del sistema previsional, fue la creación de un mercado de capitales local, por lo que se fomentaban sistemas de aseguramiento individual.

Las obras sociales que contaban con una dispersión importante de salarios, empezaron a perder los beneficiarios de mayor aporte, que fueron hacia las obras sociales de mayores recursos, mientras mantenían los pasivos preexistentes, lo que les produjo problemas financieros. La crisis económica no hizo sino empeorar esta situación. La solidaridad intra-ocupacional se vio reducida también por la posibilidad que se brindaba a las obras sociales de ofrecer planes suplementarios optativos a cambio de aportes extra (coseguros). Una parte de estos planes se encuadraron en acuerdos de convenio entre las obras sociales y las prepagas. Las cuotas opcionales representaron una parte creciente de la financiación de las obras sociales, pero aumentó la desigualdad en las prestaciones que recibían los afiliados a una misma entidad.

En conclusión, la reforma del periodo “neoliberal” generó un efecto de descreme de las personas con mayores salarios hacia las obras sociales que ofrecían mayores prestaciones. La contracara de este proceso es que a las obras sociales con menores recursos les quedaron los afiliados de bajos salarios o mayor riesgo relativo, lo que hizo que estas transferencias de afiliados se retroalimentaran²¹. Dentro de cada obra social se incrementó la heterogeneidad de las prestaciones dependiendo de la contratación de seguros suplementares. Por último, el sistema de copagos frente a una prestación se generalizó, incrementando el gasto de bolsillo de los afiliados (Cetrángolo y Devoto 2002).

Desde un punto de vista organizativo, debe mencionarse que las reformas de los años noventa establecieron la centralización de los aportes en el Ministerio de Economía para su posterior distribución, invirtiendo el mecanismo anterior, según el cual los aportes iban directamente a las obras sociales que luego reenviaban la cuota que iba al fondo de solidaridad. De esto deriva que los fondos que cada año no se dirigen a las

obras sociales, por ejemplo por errores de registro de parte de las mismas, se van acumulando en un fondo especial del propio ministerio. De esta forma, pasaron a ocuparse de la articulación, regulación y coordinación del sistema hasta tres ministerios distintos (Ministerio del Trabajo, de Economía, y de Salud).

En un intento de rearticulación del sistema, en 1996 fue establecido un nivel mínimo de asistencia sanitaria que debían proveer las entidades de la seguridad social, el llamado PMO (Programa Médico Obligatorio), que incluía una lista de bienes y servicios a proveer para la prevención y tratamiento de un conjunto de dolencias. Durante la crisis de 2002 fue ampliado y modificado para hacer frente a la emergencia sanitaria que golpeó el país, cuando un gran número de trabajadores y sus familias perdieron su cobertura médica (Catterberg y Mercado 2010).

Las personas que ya estaban excluidas anteriormente del sistema tuvieron que soportar la caída generalizada de los salarios y la pérdida de empleo, tanto en el sector formal como en el sector informal. Por lo tanto tuvieron que soportar un mayor gasto de bolsillo con unos ingresos disponibles reducidos. Además se generó un incremento de la demanda de prestaciones para el subsector público, sin que los recursos disponibles fueran incrementados proporcionalmente. Se dieron casos de desnutrición en las áreas más deprimidas del país. De hecho, tanto la mortalidad infantil como la materna tuvieron un repunte en esas fechas, por primera vez en décadas de declino (OMS).

Para hacer frente a esta situación de emergencia se declaró el estado de emergencia sanitaria y se aprobó la ampliación y actualización del PMO. Además se implementaron una serie de medidas propuestas por el gobierno nacional en coordinación con las provincias en el ámbito de coordinación de las políticas sanitarias, el Consejo Federal de Salud, que llevaron a la formulación de un Plan Federal de Salud.

Para paliar la dificultad de acceso a los medicamentos, se promovió el uso de genéricos y el programa REMEDIAR proveyó medicinas gratuitas a los hogares pobres a través de los centros de salud, en particular en las provincias más rezagadas. Esta medida logró mejorar el acceso de las capas más pobres de la población a estos productos farmacéuticos. De hecho, el programa REMEDIAR llegó a alcanzar hasta 15 millones de personas; el 94% de los cuales tenían ingresos por debajo de la línea de pobreza. Otra medida implementada en ese periodo fue el plan NACER, financiado por el Banco Mundial. Inicialmente limitado a la población de bajos recursos, sin seguro médico, en las provincias más pobres, fue ampliado con el tiempo. Consiste de una transferencia condicionada del gobierno federal al gobierno provincial por cada niño menor de 6 años, mujer embarazada y madre hasta 45 días, sin obra social, atendidos en centros de salud primaria (Ministerio de Salud 2006). En el ciclo de crecimiento posterior a 2003, el empleo ha mostrado una rápida mejora según todos los indicadores, aunque solo recientemente se han alcanzado niveles simi-

lares a los de los primeros años 90 (niveles que ya eran elevados si comparados con las décadas anteriores). La población activa ha alcanzado tasas superiores al 46% al final de la década frente a un 39% en 1990 y a un 42% en 2001. Por su parte, la tasa de empleo ha subido al 42%, pese a que nunca superó el 37% entre 1989 y 2003, registrándose un primer mínimo de 34% en la encuesta de mayo 1996, en consecuencia del ciclo recesivo desencadenado por la crisis mexicana de finales de 1994, y que impactó en la actividad económica argentina en el año 1995, y un segundo del 32% durante la crisis del 2001-2. Por su parte, la tasa de desempleo ha bajado rápidamente por debajo del 10% (INDEC).

Estos factores naturalmente favorecieron una recomposición de la protección social. Pero más importante que el aumento del empleo en sí, fue la creación de empleo de mayor calidad, es decir registrado; la ampliación de la cobertura previsional (a través de la moratoria previsional), con afiliación automática al PAMI; el blanqueamiento de posiciones anteriormente precarias o informales (con la figura del monotributo, que incluye aportes a las obras sociales), que supuso la regularización de una parte considerable de las empleadas domésticas. Todos estos elementos coadyuvaron la transferencia del crecimiento económico a los sectores más rezagados en la década anterior.

Más en detalle, a partir de 2003, un paquete de medidas amplió la cobertura del sistema previsional, y por consecuencia incrementó la cobertura del PAMI, por un lado, y la capacidad adquisitiva de las personas mayores, por el otro²². En primer lugar, a mayo de 2010 alrededor de 2.300.000 personas, en edad de jubilación pero que no habían acumulado el número suficiente de años de contribución, se acogieron a la llamada moratoria previsional, un proceso facilitado de incorporación al sistema de pensiones para autónomos y trabajadores precarios (en un 80% mujeres), vigente desde 2005. Otra medida fue la prejubilación de los desempleados con número suficiente de años cotizados. En segundo lugar, en 2008 se procedió a la nacionalización del sistema de pensiones: de esta forma se unificaron los dos sistemas preexistentes (privado de capitalización y público de reparto) en uno sólo público, que pasó a recibir todos los aportes²³. En tercer lugar, las pensiones mínimas fueron periódicamente incrementadas, fueron otorgados aumentos de suma fija y algunos subsidios específicos para afiliados del PAMI. También los haberes medios se incrementaron en valor y su cuantía se ató al salario mínimo (con la ley de movilidad previsional), con el objetivo de que el poder adquisitivo real de los beneficiarios fuera protegido en el tiempo.

La acción del gobierno fue particularmente incisiva en reformar la legislación laboral, para reducir el abuso de formas de contratación no convencional, y fomentar la negociación colectiva. En la misma óptica se introduce una normativa que busca luchar contra el trabajo no registrado, sobre la base de una triple estrategia de simplificación de los procedimientos, incremento de la supervisión laboral y penalización del incumplimien-

to de la ley. Es lo que Palomino (2007) llega a considerar una verdadera transformación del régimen de creación de empleo argentino en dirección de una mayor protección social, en sustitución del anterior régimen de precarización laboral.

En este proceso, el gobierno intervino a través de nuevas normativas que favorecieron el blanqueamiento y la regularización de los trabajadores. En 2006 por ejemplo, la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos, el organismo que se ocupa de la recaudación) implementó una moratoria que permitió la regularización de más de 350.000 empleadas domésticas, hasta alcanzar unas 418.000 trabajadoras registradas en 2009. No obstante quedaban en ese momento unas 580.000 personas en una posición laboral irregular (Gerencia de Estudios de la Seguridad Social 2010).

Igualmente importante ha sido el sostenido aumento del salario mínimo que, aunque afecte directamente solo a una pequeña cuota del empleo formal, tiende a ejercer un efecto arrastre sobre todos los salarios de los empleos no registrados (Cornia 2010). Entre 2005 y 2010 el salario mínimo se multiplicó de casi 3 veces y media en términos reales²⁴. Esto confirma cuanto dicho anteriormente en relación al peso del gasto de bolsillo en el consumo por quintiles: el crecimiento del ingreso disponible relajó la restricción presupuestaria a lo largo de la distribución de ingresos.

En el área de la política social, las transferencias condicionadas han puesto especial énfasis en promover los controles sanitarios (y la educación) de los niños de los beneficiarios. En un primer momento hubo el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, creado en el momento más duro de la crisis, pero los posteriores programas han mantenido el mismo sistema de incentivos: el más significativo, la Asignación Universal por Hijo (AUH), cuyo propósito es universalizar las asignaciones familiares, antes reservadas a los trabajadores del sector formal (Gasparini y Cruces 2010). De esta forma se busca beneficiar a 5.700.000 niños en familias con personas adultas desocupadas o que trabajan de forma irregular, lo que significa un aumento significativo de la partida destinada a transferencias condicionadas hasta casi un 5% del presupuesto nacional (Cogliandro 2010). La novedad del AUH consiste en complementar las preexistentes asignaciones familiares (para trabajadores registrados) y brindar una ayuda frente a los gastos que derivan del cuidado de los niños, del que las familias argentinas sin empleo formal carecían²⁵. Otros planes focalizados a mejorar las condiciones sanitarias de categorías específicas se han mantenido y ampliado (por ejemplo, el ya mencionado plan NACER).

Respecto a la regulación del sector salud, se han dado algunos pasos en dirección de un incremento de la solidaridad del sistema, ya que se aumentó el porcentaje de los aportes que va al Fondo Social de Redistribución. De este porcentaje solo una parte va a financiar los afiliados (según categoría de riesgo) de las obras sociales en dificultades financieras. Otra cuota va a la Administración de Programas Especiales, cuyo objetivo

es financiar las prestaciones más costosas y de alta complejidad para el sector de la seguridad social²⁶. Por último, la ley n° 26682 pretende regular el sector de la medicina prepaga, obligándolo a cubrir el PMOE, controlando su gestión de los contratos y sus cuotas y estableciendo que no pueden rechazar a ningún contratante por razones de edad o enfermedad preexistente (Cetrángolo *et al.* 2011). Debe subrayarse, sin embargo, que ninguna reforma de sistema fue implementada a lo largo del periodo.

5. Conclusiones

Para concluir, puede afirmarse que en el periodo que siguió a la crisis de 2001-2 y en el contexto de la implementación de un nuevo programa político 'neodesarrollista', las políticas sociales de carácter inclusivo sostuvieron de manera proactiva el proceso de inclusión que se iba asentando en el mercado laboral, gracias a un incremento del empleo registrado. Para evaluar la relevancia relativa de los dos elementos sería necesario profundizar el análisis cuantitativo. No obstante, los datos preliminares parecen confirmar que el crecimiento del sector formal se trasladó directamente a una ampliación de la cobertura de la seguridad social y de su financiación, permitiendo que un mayor número de beneficiarios pueda tener acceso a mejores servicios de salud. Un efecto progresivo tuvo también el incremento del salario mínimo y su efecto de arrastre sobre los salarios más bajos, lo que permitió que bajara el peso del gasto de bolsillo en salud para los quintiles más bajo. Sin embargo, no se redujeron considerablemente el grado de fragmentación y de segmentación del sistema que se presentaron en la sección 4. Como puede verse en el Cuadro 4 la prioridad del gasto en salud en el subsector público sobre el gasto social fue disminuyendo a lo largo de los periodos en términos relativos, aunque ha alcanzado en el último periodo considerado un máximo histórico.

Cuadro 4. Evolución del gasto en salud, en promedios anuales sobre el PIB.

media de los periodos en % del Pib	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-02	2003-06	2007-09*
Gasto público total	28,19	32,13	31,29	31,69	32,86	30,66	39,17
GPTN (neto del servicio de la deuda)	24,28	29,27	29,35	29,02	28,79	28,42	36,70
GPS: Gasto público social en % de GPTN	12,93	16,83	19,86	20,61	21,09	19,70	24,88
Gasto en salud en % de GPS	53,25	57,50	67,67	71,02	73,26	69,31	67,80
Gasto en salud en % de GPS	3,36	3,88	4,51	4,79	4,83	4,36	5,37
Subsector Público	25,95	23,04	22,72	23,22	22,89	22,14	21,59
Obras Sociales+ PAMI	1,11	1,41	1,70	1,88	1,99	1,90	2,28
Obras Sociales+ PAMI	2,24	2,46	2,81	2,90	2,84	2,46	3,09

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía de Argentina (2011). *datos provisionales para 2009

Queda en todo caso mucho camino por delante, si se quiere universalizar efectivamente el cuidado de salud a todos los argentinos. Debe en primer lugar mejorarse la distribución de los recursos sanitarios públicos a lo largo de todo el territorio argentino. No puede contarse con la iniciativa privada para alcanzar las áreas de baja rentabilidad. También es necesaria una mayor coordinación entre niveles de gobierno, y al respecto, el ejemplo de programas como el plan NACER indican el camino a seguir. Por último, en el área de las obras sociales sería necesario revertir en parte el proceso de individualización de los aportes implementado en los 90, para incrementar la solidaridad horizontal entre los afiliados, a la vez que debería potenciarse el papel del Fondo de solidaridad, para reducir la desigualdad de prestaciones entre distintas obras sociales.

Como sostiene Subirats (2004), la exclusión social no es un accidente de la naturaleza. Al contrario, es una circunstancia social que debe ser debidamente politizada, en el sentido de que se ha de someter al escrutinio de las instituciones políticas y de la sociedad civil. Del análisis del caso argentino pueden recabarse algunas sugerencias de carácter político. La historia de este país demuestra que los cambios radicales en el tejido socio-económico, especialmente en el mercado laboral, tienden a reflejarse, multiplicados, en la naturaleza de las políticas sociales del Estado y en el peso relativo de los otros componentes del bienestar, como el mercado o los hogares. Esta transformación constituye una de las consecuencias inesperadas de las reformas estructurales, que por profundidad superaron en alcance las reformas, más moderadas, que afectaron directamente a las instituciones del Estado de bienestar.

El caso del sector salud en Argentina es claro: el aumento de la precariedad laboral provocó una contracción de la seguridad social en la financiación de los servicios sanitarios, no compensada por un incremento de la capacidad del Estado para proveer un servicio universal. Esta reducción del papel de las entidades aseguradoras colectivas y la levedad del sector público no fueron neutrales en términos de equidad. La segmentación en el acceso a los servicios de interés público (en este caso sanitarios) constituye una merma de los derechos sociales de los grupos más débiles de la sociedad. Se trata de aquellos que con dificultad pueden costear la adquisición de servicios en el mercado. En los momentos de crisis esta condición alcanza a los “nuevos pobres” y a las capas de la clase media que por razones contingentes o más estructurales entran en una espiral progresiva de precariedad. No obstante, con la recuperación económica son estos grupos los que pueden reintegrarse rápidamente en el sector formal. Las reformas estructurales, no graduales, tienen un efecto disruptivo similar, ya que provocan violentos cambios en la estructura productiva del país, con impacto directo sobre los mercados laborales y la capacidad de la población de acceder a los servicios sociales. Estos fenómenos generan procesos de exclusión social.

Desde una perspectiva más positiva, los últimos años han mostrado que la acción política (aún contradictoria o incoherente en algunos casos) puede tener un efecto complementario de inclusión social junto con los efectos del ciclo económico positivo. Así algunas reformas han potenciado las consecuencias positivas de la recuperación del mercado laboral. Otras políticas más específicas han apuntado a incluir las categorías menos aventajadas (o no activas) en el Estado de bienestar. Obviamente, para que estos avances se consoliden, es necesario que esta fase de desarrollo del país potencie sus rasgos progresivos e incluyentes.

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de junio de 2012

² Los dos mandatos de Carlos S. Menem (1989-1999) constituyen la referencia de la primera década. Las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, a partir de 2003, marcan el nuevo curso político del país después de la crisis del ciclo económico de la Convertibilidad.

³ Pese a que, como señala Sen (1995; 1997), la forma concreta mediante la cual cada individuo transforma esos recursos materiales en bienestar efectivo (lo que este autor denomina ‘funcionamientos’), representa un objeto de investigación de por sí mismo.

⁴ Paradójicamente, algunos países caracterizados por el modelo liberal de ayudas focalizadas a los más pobres muestran los peores resultados comparativos en términos de pobreza y desigualdad. La cuestión reside en que las políticas distributivas no benefician a la clase media, como en los otros dos modelos, por lo que los programas distributivos no gozan de un consenso suficiente y suelen estar subfinanciados (Korpi y Palme 1998).

⁵ A menudo, la retórica política del momento presenta a los recortes como la única forma de salvar el sistema público y garantizar su sostenibilidad en el futuro. Cfr. Pierson, (1996: 156, 177).

⁶ “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (Asamblea General de las Naciones Unidas 1948, art. 25).

⁷ Algunos autores como Bamba (2005: 33) utilizan el esquema de Esping-Andersen para extender su análisis al sector salud, utilizando indicadores de desmercantilización para evaluar la naturaleza de los sistemas sanitarios.

⁸ Katz y Muñoz (1988) hacen un análisis similar para Argentina para constatar que el aumento de la tecnología incorporada en el tratamiento médico (instrumentos diagnósticos, medicamentos, etc.) provoca un constante aumento de los precios y de los costes per cápita en salud, además de la importación de productos de alta tecnología del extranjero.

⁹ En la actualidad existen alrededor de 280 obras sociales nacionales (es decir que abarcan a todo el territorio nacional) y 24 entidades provinciales (Cetrángolo et al, 2011: 44).

¹⁰ Existe una circulación amplia de profesionales pluriempleados que trabajan en los dos ámbitos, aunque de difícil cuantificación.

¹¹ Actualmente el empleado paga el 3% de su salario bruto a la Obra social y el 3% al PAMI (cfr. más abajo en esta sección), mientras que el empleador paga un 6% a la Obra Social y el 0.5% al PAMI (Panigó et al. 2010).

¹² La figura no incluye los datos de la Ciudad de Buenos Aires por razones de escala gráfica, ya que el número de médicos en esa área cuadruplicaba la media nacional, representando un claro *outlier*. La razón radica en el gran número de profesionales médicos que establecen sus consultorios privados en la ciudad (Katz y Muñoz 1988).

¹³ Cfr. por ejemplo los índices de desarrollo humano por provincia contenidos en (Catterberg y Mercado 2010: 168).

¹⁴ Para añadir complejidad al tema, debe mencionarse que una parte del gasto manejado por las ART (Aseguradoras de Riesgo de Trabajo), bajo la regulación del ministerio de Trabajo, deberían calcularse como parte del gasto de salud. De hecho las prestaciones de las ART no incluyen solamente transferencias monetarias, sino también prestación de servicios, es decir cobertura asistencial (tanto en términos de pensiones como de asistencia sanitaria). Sin embargo, datos que discriminan que según la función del gasto de las ART no están disponibles,

¹⁵ El número de camas en el sistema público fue de 21,7 por 10.000 habitantes en 1996 y de 20,4 en 2004 (Fuente: INDEC). El gasto per cápita en el sistema público creció ligeramente de 279 US\$ en 1991 hasta 327 US\$ en 2001 (Isuani 2010). El autor sugiere que este aumento podría estar sobrestimado, debido a que los precios en los insumos médicos crecieron más rápidamente que el nivel de precios en el conjunto de la economía, que es utilizado para deflactar los datos de gasto.

¹⁶ Los gastos per cápita son estimados. Podría estimarse ulteriormente con un cálculo grueso el gasto medio per cápita en US\$ (2008) en seguros médicos privados (gasto sobre PIB dividido por personas cubiertas), llegando a una cifra de alrededor de 1330 US\$, per cápita, contra cifras de 336,5 US\$ para las obras sociales nacionales o de 737,8% US\$ para el PAMI.

¹⁷ Catterberg y Mercado (2010: 60).

¹⁸ El sistema integral de prestaciones por desempleo de 1991 (conocido como 'subsidio de desempleo'), cubrió en media un 6% desempleados a lo largo de los años 90 (González 2003: 100). Una reforma del subsidio en 2001, permitió que el subsidio pasará cubrir el 15% de los desempleados en 2008

¹⁹ Debe distinguirse entre precariedad e informalidad. La segunda es una categoría productiva, refiriéndose a aquellos trabajadores que trabajan en pequeñas empresas (menos de 5 empleados), autónomos no calificados o trabajadores sin ingresos (en empresas familiares). La primera categoría se refiere en cambio a aquellos trabajadores cuyo empleo no está legalmente registrado, por lo que no cotizan a la seguridad social.

²⁰ Para más detalles, cfr. González, (2003).

²¹ Debe precisarse que los costes de transacción en el cambio son elevados (e insuperables para los enfermos), además de los costes de aprendizaje (respecto a la nueva obra social, nuevos prestadores, sistema de co-pagos y planes suplementarios). Por esa razón raramente se dan transferencias de tipo individual, mientras hay movimientos de grupos guiados por representantes sindicales, por ejemplo (entrevista con Laura Lima Quintana).

²² Los datos de este párrafo derivan de la Gerencia de Estudios de la Seguridad Social (2010).

²³ Debe decirse que alrededor de la mitad de los recursos del sistema no proviene de los aportes sino de la fiscalidad general (donde es notorio el peso de los impuestos indirectos). En este sentido, la ampliación de la cobertura a favor de los no aportantes ha ido en la dirección de una mayor progresividad del sistema.

²⁴ Si se descuenta por la tasa de inflación, por ejemplo, de CIFRA-CTA (2011) el crecimiento es menos espectacular (de 2,5 veces). La fuente para el salario mínimo es el Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social.

²⁵ Los menores que quedan sin cobertura son 1,1 millones, el 9% del total. 600.000 menores no están cubiertos por el sistema de asignaciones, pero brindan a sus familiares una deducción fiscal al impuesto a las ganancias, por lo que quedan cubiertos bajo esta modalidad (Danani y Hintze 2012: 79).

²⁶ El Decreto n°1198 del 17 de Julio de 2012 resolvió la absorción de la APE dentro de la estructura organizativa de la Superintendencia de Servicios de Salud. En un plazo de 90 días, este organismo debería presentar su propuesta de reorganización de la entidad). En el mismo mes, Ricardo Bellagio, vinculado al líder de la CGT Hugo Moyano, fue sustituido al frente de la Superintendencia por Beatriz Korenfeld, una colaboradora leal de la presidenta (Página 12, 20 de julio de 2012). Los medios de comunicación vinculan estas decisiones con el conflicto creciente entre gobierno y el líder de la CGT, quién en distintas ocasiones ha destacado las deudas que la APE habría acumulado con las obras sociales sindicales. En 2011, la APE habría correspondido sólo 1090 millones de pesos argentinos de los 1600 solicitados por las aseguradoras sindicales (la Nación, 19 de julio de 2012). En todo caso, mientras no se complete el proceso de reorganización no es posible prever los efectos de estos cambios en la gestión del organismo sanitario.

Referencias bibliográficas

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006) *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Buenos Aires: INDES.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Accesado el 28 de abril de 2012.

Bambra, C. (2005) "Worlds of welfare and the health care discrepancy". *Social Policy and Society*, 4(1): 31-41.

Barrientos, A. (2009). "Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America". *Latin American Economy and Society*, 38(1): 87-108.

Bartolini, S. (2010) *Manifesto per la felicità*. Roma: Donzelli editore.

Briggs, A. (2006) "The Welfare State in Historical Perspective". En C. Pierson y F. G. Castles (Eds.), *The Welfare State Reader*. Bristol: Polity Press.

CIFRA-CTA. (2011) *El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010. Informe de Coyuntura*. Buenos Aires: CTA.

Catterberg, G. & Mercado, R. (2010) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010 Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires: PNUD.

Cedlas (Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales), & Banco Mundial. (2011). SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean). <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php> Accesado el 28 de abril de 2012.

Cetrángolo, O. y Devoto, F. (2002) *Organización de la salud en argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual*. Conferencia Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health. Toronto.

Cetrángolo, O., San Martín, M., Goldsmith, A., y Lima Quintana, L. (2011). *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires: Cepal/Ops/Pnud.

Clayton, R., y Pontusson, J. (1998) "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies". *World Politics*, 51(1): 67-98.

Cogliandro, G. (2010) *El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionada*. Buenos Aires: Fundación Siena.

Cornia, G. A. (2010) "Income Distribution under Latin America's New Left Regimes". *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(1): 85-114.

Danani, C. (2005) *Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección*. Coloquio Internacional: "Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada". Buenos Aires: Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut de Reserche por le Développement/ANPCyT-FONCyT.

Danani, C. y Hintze, S. (2012) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Editoria UNGS.

Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.

Esping-Andersen, G. (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Falleti, T. (2006) "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada". *Desarrollo Económico*, 46(183): 317-51.

Filgueira, F. (1998) *Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina - Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Congreso LASA. Chicago.

Gasparini, L. & Cruces, G. (2010) *Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas*. La Plata: Cedlas.

Gerencia de Estudios de la Seguridad Social (2010) *Análisis de la cobertura previsual del SIPA: protección, inclusión e igualdad*. Buenos Aires: ANSES.

González, M. L. (2003) "Transformaciones de hecho y de derecho en las relaciones laborales en los 90". En J. Lindenboim y C. Danani (Eds.), *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos: 89-103.

Goodin, R. E.; Headey, B.; Muffels, R. & Dirven, H. J. (1999) *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gough, I., & Wood, G. (2004) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Hintze, S. (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.

INDEC (2012). Censo 2010. www.censo2010.indec.gov.ar/ Consultado el 28 de abril de 2012.

INDEC (Instituto nacional de estadísticas y censo), *Encuesta permanente de hogares*, Buenos Aires, varios años. En línea: http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=1395 Consultado el 28 de abril de 2012.

Isuani, E. A. (2010). "The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change". *International Journal of Social Welfare*, 19(1): 104-114.

Katz, J., y Muñoz, A. (1988). *Organización del sector salud. Puja distributiva y equidad*. Buenos Aires: CEPAL.

Korpi, W. (2003). "Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization". *Annual Review of Sociology*, 29(1): 589-609.

Korpi, W., y Palme, J. (1998) "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries". *American Sociological Review*, 63(5): 661-687.

Lindenboim, J. (2003) "El mercado de trabajo en la Argentina en la transición secular: cada vez menos y peores empleos". En J. Lindenboim & C. Danani (Eds.), *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Londoño, J. L., y Frenk, J. (1997). "Structured pluralism: towards an innovative model for health system reform in Latin America". *Health Policy*, 41(1): 1-36.

Maceira, D. (2011). "Desafíos del sistema de salud argentino". *Voces del Fénix*, (7): 60-7.

Ministerio de Economía de Argentina - Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2011) *Series de Gasto Público Consolidado por finalidad -función, 1980-2009*. http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html Consultado el 28 de abril de 2012.

Ministerio de Salud (2006) *El programa Remediar. Gestión y resultados de un modelo innovador en APS*. Buenos Aires.

Moran, M. (2000) "Understanding the welfare state: the case of health care". *British Journal of Politics and International Relations*, 2(2): 135-160.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (n.d.). *Estadísticas sanitarias mundiales*. En línea: <http://www.who.int/research/es/> Consultado el 28 de abril de 2012.

Palomino, H. (2007) "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET)*, 12(19): 121-144.

Pierson, P. (1996) "The New Politics of the Welfare State". *World Politics*, 48(2): 143-179.

Sen, A. (1995) *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (1997) *On Economic Inequality*. Oxford, England: Clarendon Press.

Subirats, J., et al. (2004) *Pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación la Caixa.

Veronelli, J. C., y Correch, M. V. (2004) *Los orígenes institucionales de la Salud Pública en la Argentina - Vol. II*. Buenos Aires: OPS.

Verspohl, I. (2010) *Health care reforms in Europe*. Conferencia 8th ESPAnet 2010. Budapest.

Wendt, C.; Frisina, L., y Rothgang, H. (2009) "Healthcare System Types: A Conceptual Framework for Comparison". *Social Policy & Administration*, 43(1): 70-90.

Militar el Estado:

las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005 - 2008(*).

Activating the state: The managerial experience of the “Barrios de Pie” Movement with the “Programa de Promotores” for social change in 2005-2008

Agustina Gradin

Programa de Estado y Políticas Públicas -
FLACSO Argentina
agustinagradin@yahoo.com

Resumen

El presente trabajo enfoca las modificaciones experimentadas en años recientes en la gestión de las políticas sociales en Argentina generadas por la participación de los movimientos de desocupados en la Administración Nacional en el periodo 2005 - 2008, prestando particular atención a las transformaciones que se registraron en el desarrollo de la relación de esas organizaciones con el Estado. El foco del análisis ha sido puesto en la caracterización de las prácticas de gestión, tomándose como caso de estudio a la organización Barrios de Pie.

Palabras claves: Estado, Movimientos de desocupados, Barrios de Pie, Estilos de gestión.

Summary

This paper focuses on some organizational as well operational modifications experienced in Argentina in the implementation and management of social policies, due to the institutional participation therein of several organizations of the unemployed. Such an involvement implied a sharp shift in the ways social policies had been produced and implemented up to then, together with a reconfiguration of the organizations' relation to state agencies. The discussion is conducted through the experience of Barrios de Pie from 2005 to 2008.

Keywords: State, Movements of unemployed people, Barrios de Pie, Management Styles

Fecha de recepción:

13.3.12

Fecha de aceptación:

4.7.12

Introducción

No es novedoso que las diferentes coaliciones de gobiernos distribuyan cargos ejecutivos entre los integrantes de sus construcciones políticas. Sin embargo, a partir de 2003, y por primera vez, se incorporaron a la gestión pública algunas organizaciones sociales, entre ellas el Movimiento Barrios de Pie (BdP), dedicadas directamente a proponer y ejecutar soluciones a sus propios problemas (Masseti 2010). Desde la mirada de estas organizaciones, el viraje en la estrategia gubernamental, que implicó un pasaje de la represión a la integración política, representó un cambio en sus márgenes de acción, resignificando sus prácticas y métodos de lucha, abriendo un abanico de posibilidades que anteriormente no habían sido siquiera concebidas.

La cuestión de la participación de los movimientos de desocupados (en adelante MDS) en la implementación de políticas públicas, y por consiguiente su relación con el Estado ha sido analizada por la comunidad académica desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas. Siguiendo a Gómez (2010), podemos decir que existe hoy un “paradigma normal” integrado por un conjunto de conceptos e hipótesis relacionadas entre sí, que constituyen los principales enunciados analíticos utilizados para abordar el fenómeno de los movimientos sociales, las nuevas formas de acción colectiva y su relación con el Estado. Categorías provenientes de la teoría de la movilización de los recursos (McCarthy y Zald 1977) como “oportunidad política” son frecuentemente utilizadas para caracterizar el fenómeno de alineamiento político de estas organizaciones con el oficialismo y su relación con las políticas de asistencia social (Masseti 2011; Bukart et al 2008; Natalucci 2008; Freytes Frey y Cross 2007; Freytes Frey y Cross 2005; Svampa 2004).

Una versión matizada de esta línea de análisis propone pensar esta integración a partir de la “demanda de normalidad institucional” que siguió a la violenta represión –que incluyó la muerte de dos militantes sociales– de la manifestación de junio 2002 en las proximidades del Puente Pueyrredón (Municipio de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires) durante la presidencia interina de Eduardo Duhalde. En este marco, hay diferentes lecturas sobre la asunción de Néstor Kirchner en 2003, donde su reducido caudal de votos o, al contrario, su capacidad política, definen la estructura de oportunidades que favorecieron y determinaron la integración política y a la gestión de los recursos públicos de los MDS (Pereyra, Pérez y Schuster 2008; Natalucci 2008; Gómez 2006). Desde un balance del proceso político y sobre el supuesto de una posición de debilidad de estos actores en relación al Estado, diferentes autores (Masseti 2009; Bukart et al. 2008) plantean el concepto de *estrategias neutralizadoras*, es decir represión acompañada de negociación, para pensar desde el propio gobierno la incorporación de estas organizaciones a la gestión pública. Las mismas tuvieron como consecuencia la fragmentación de estas organizaciones, su desdibujamiento programático y en definitiva, la pérdida de su potencial político transformador que, se suponía, tenían. Dentro de esta categoría de

estrategias neutralizadoras podemos incluir las hipótesis de incorporación subordinada o de cooptación (Svampa 2009) en donde subyace la idea que a través de la distribución de recursos materiales, vía políticas públicas y de cargos políticos en la gestión, estas organizaciones resignaron su capacidad de movilización y confrontación, relegando a los MDS a una representación social sin la posibilidad de pertenecer, construir y aportar a proyectos políticos nacionales.

Desde la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados,¹ con la consiguiente participación de estos actores en su ejecución, varios autores han señalado el rol de los planes sociales en la consolidación de dichas organizaciones (Gómez 2006 y 2010; Garay 2007; Freytes y Frey 2005 y 2007) o el “efecto disolvente” que tuvieron sobre las mismas (Fornillo 2008). Sin embargo, en la mayoría de los trabajos recién citados, la relación de los MDS con las políticas sociales ha significado un “salto cualitativo” para estas organizaciones y, para algunos, cuantitativos en relación a su capacidad de organización y movilización. Los procesos de “institucionalización” (Masseti 2009) o de “estatalización” (Svampa 2008) refieren a la supuesta burocratización de estas organizaciones en la medida que se adaptan a las formas estatales de mediación de intereses y de respuestas a la demandas. Esta burocratización se presenta como un obstáculo para preservar rasgos distintivos como la horizontalidad, la autoorganización y la participación, que habían acompañado su auge. La tensión entre la lógica política transformadora propia de los MDS, y la lógica burocrática administrativa propia de las políticas públicas, está presente en los debates sobre la capacidad de los movimientos de desplegar estrategias autónomas o heterónomas en relación al Estado y el sistema político (Natalucci 2010; Cortés 2010 a y b; Perelmiter 2010, Massetti 2010; Pérez y Natalucci 2010; Massetti 2009; Gómez 2007).

En esta misma línea y abonando la perspectiva de la autonomía de estas organizaciones, su participación en la implementación y la gestión de las políticas públicas generó debates dentro de las organizaciones y de la comunidad académica sobre la utilización de los recursos. Desde diferentes perspectivas se destacó la resignificación que estas organizaciones hicieron de los planes sociales a través de la promoción de emprendimientos comunitarios y productivos (Colectivo situaciones 2002; Giménez 2004; Quirós 2006). La “institucionalización de la militancia” (Masseti 2010) o la “movimientización del Estado” (Fornillo 2009) proponen también elementos para analizar la capacidad de autonomía de los MDS en el escenario estatal. “Militar el Estado” como tecnología legítima de la gestión estatal (Perelmiter 2010; Massetti 2010) abre una puerta a pensar desde una mirada microsocia, la relación entre estos actores, el sistema político y el Estado. La “politicización militante de la gestión” (Gómez 2010) puede y es una característica de la práctica cotidiana de estas organizaciones en el Estado y en la implementación de políticas públicas, que ha sido poco profundizada. Su análisis puede aportar elementos para pensar la autonomía de estas organizaciones o por el contrario, su burocratización.

En esta línea, consideramos que la integración en la gestión de políticas públicas es una forma institucional de participación de dichas organizaciones en el Estado. Un proceso de institucionalización que, a su vez, hizo posible la constitución de estas organizaciones, y específicamente del caso analizado, en actores sociales y políticos con capacidad de incidir en la agenda pública ya que se encontraron, por primera vez, frente a la posibilidad de pensar, decidir y ejecutar políticas sociales (Masseti 2010). Consecuentemente, su incorporación a la administración pública comenzó a diseñar un nuevo modelo y una nueva forma de gestión, transformando la práctica cotidiana del Estado y de las mismas organizaciones (Perelmiter 2010). Es en este novedoso estilo de gestión donde, consideramos, se pueden encontrar algunas claves que nos permitan desentrañar las complejas formas que asumieron la participación de los MDS en la implementación de diferentes políticas públicas de la etapa.

En este marco, el presente trabajo pretende aportar elementos que permitan reconstruir las características que adquirió el estilo de gestión de políticas públicas durante la participación de los MDS en la administración nacional en el periodo 2005 - 2008 en la Argentina, evidenciando las transformaciones ocurridas en el devenir de su relación con el Estado. A los fines de este artículo, el foco del análisis estará puesto, específicamente, en la caracterización de las prácticas de gestión, en tanto una de las dimensiones que comprende dicho estilo, dejando planteadas otras dimensiones para ser abordadas en posteriores trabajos. De esta forma, se reconstruirán las prácticas de gestión y sus lógicas, que emergieron como resultado de la incorporación de la organización Barrios de Pie (en adelante BdP) al Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo ya mencionado.

El trabajo se compone de tres partes. En la primera desarrollamos el marco teórico a partir del cual proponemos el concepto de prácticas de gestión y sus complejidades para analizar el estilo de gestión que emergió con la incorporación de los MDS a la gestión del Estado. En la segunda se presenta el caso de estudio y el trabajo de campo realizado. La tercera parte plantea algunas hipótesis de interpretación respecto de la dinámica movimientos-Estado presentada en las secciones anteriores.

I. Las prácticas de gestión de los MDS en el Estado

A los efectos de analizar la participación de los MDS en el Estado, partimos de la definición de O'Donnell (1979) y consideramos a éste como una relación social de poder entre los diferentes sectores, clases sociales, grupos de poder y actores que componen una sociedad, cuya materialización se puede visualizar en los aparatos administrativos, coercitivos, y de gobierno. En este marco, definimos a las políticas públicas, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1982), como una toma de posición por parte del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada. Esta perspectiva nos permite pensar a las políticas públicas como parte de un proceso social, que se construye alrededor del

surgimiento, desarrollo y resolución de las cuestiones sociales de una sociedad. En este proceso, el Estado es uno de los actores más importante, pero a su vez, forma parte de una multiplicidad de actores sociales, políticos e institucionales que también se ponen en movimiento a través de los planes de gobierno, programas y proyectos. A los efectos de nuestro análisis, entendemos al Estado como la materialización de las relaciones de fuerzas de la sociedad en un escenario institucional determinado, donde los actores despliegan sus prácticas de gestión y cuya dinámica responde a la interacción entre los diferentes participantes de la misma. De esta forma, sus rasgos se encuentran en constante disputa y formación. Se parte, así, de un concepto de Estado, no como una unidad coherente de acción, sino como un proceso en formación permanente, incompleto y heterogéneo, informal y sobredeterminado (Perelmiter 2007). Según Oszlak “El aparato estatal no es pues el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente. Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción” (1980: 16 – 17). De esta manera, todo nuevo proyecto político introduce tensiones, reacomodamientos y ajustes derivados de las posibilidades e inclinaciones de cada unidad burocrática, de materializar las políticas. Prestar atención a los rasgos distintivos de las burocracias estatales, así como a sus determinaciones históricas y contextuales permite deslumbrar la forma de funcionamiento del Estado, sus potencialidades y limitaciones en el proceso de gestión de políticas públicas (Oszlak, cit.). En este sentido entendemos la gestión de políticas públicas como un proceso integral de transformación de la realidad, que implica desde la definición de la cuestión, su formulación en problema, el diseño de la política, su implementación y evaluación. Este proceso integral de gestión de una política pública presenta diferentes estilos según el régimen político en el cual se inserta, es decir según las relaciones Estado – sociedad en un momento histórico determinado; y las características de las relaciones e interdependencias intra burocráticas, es decir las relaciones Estado – burocracia. En este escenario en permanente formación, consideramos que de la implementación de una política pública, emergen estilos de gestión (Schavelzon 2007; Zaremborg 2004; Oszlak 1980) propios de cada programa, con dimensiones, características y propiedades particulares que pueden ser pensados como la puesta en práctica de una política o el Estado en movimiento.

Estos estilos de gestión, en tanto cristalización de un conjunto de discursos, prácticas de gestión, mecanismos e instrumentos, y dispositivos de intervención social sistematizadas a nivel micro, son determinados por las características del régimen político, sus actores, los mecanismos de selección y de reclutamiento de los roles superiores, en el cual se inscriben y del cual son expresión; y por las características burocráticas, su cultura y requisitos técnicos funcionales, su normativa, rutinas y procedimientos, y sus interdependencias, que determinan la formas de implementación de una política. En este sentido,

un estilo de gestión participativo es aquel que tiene como principal característica la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en sus diferentes componentes.

Desde esta perspectiva, las políticas sociales, y como parte de ellas el Programa de Promotores, son el resultado de complejos procesos de interacción, negociación y compromiso que involucran una diversidad de actores quienes definen el entramado de intereses y que concentran desiguales capacidades de control, diferentes tipos y cantidades de recursos y habilidades (Di Virgilio y Galizzi 2009: 319). En este sentido, el estilo de gestión dependerá de la composición del entramado de intereses en el cual se insertan los diferentes actores intervinientes. Este entramado comprende, según Subirats (1989) a todos los sujetos públicos y privados que toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema. De esta forma, cada política pública genera su propio entramado de organizaciones e intereses, conectados entre sí. Son estos actores, con un perfil determinado, sus características, intereses, perspectivas y recursos de poder, quienes moldean y construyen las formas, procedimientos y mecanismos presentes en el proceso de gestión del Programa. La relación dinámica y compleja entre el régimen político, el aparato estatal y su burocracia, con el estilo de gestión, en un lugar y tiempo determinados, merece un profundo análisis que excede este trabajo. Debemos señalar, asimismo, que el estilo de gestión aquí analizado es producto y expresión del proceso sociopolítico que comenzó con la crisis de representación y legitimidad de 2001 y 2002, continuó con la asunción y gobierno de Néstor Kirchner (2003 – 2007) y su convocatoria a la “transversalidad” como nueva forma de construcción política y social que determinaron las características del régimen político del periodo. Durante el primer mandato de Cristina Fernández (2007 –2011), la decisión de Néstor Kirchner de asumir formalmente la presidencia del Partido Justicialista (mayo 2008) dio mayor complejidad al proceso y condujo a BdP afirmar una “pejotización” o “derechización” del armado político de gobierno.

Los diferentes marcos de alianzas, los actores políticos y los interlocutores sociales validados o soslayados en cada periodo, las decisiones políticas de fortalecer o favorecer a alguna organización en desmedro de otras, son elementos que perteneciendo al nivel de régimen político, determinan e influyen en los diferentes estilos de gestión desplegada en cada política. A nivel macro, determinan el estilo de gestión de lo público desde el Estado nacional. A nivel micro, determinan en qué cuestiones sociales se interviene, qué actores tienen la posibilidad de acceder a cargos en la gestión y de qué nivel, qué tipo de políticas públicas se implementan, cuáles son sus características, potencialidades e impactos. A su vez, cada actor se incorpora a la gestión pública con sus propias experiencias, trayectorias, capacidades e intereses. En esta línea, las lógicas, sus rutinas, sus formas de organización y de resolución de problemas, son diferentes elementos que constituyen las prácticas de gestión que los diferentes actores involucrados despliegan en el marco del Programa. Dichas prácticas son resultado de la propia experiencia de los di-

ferentes actores en los procesos de gestión del Programa, que si bien se adecuan al marco normativo que las rige, lo transforman y resignifican a partir de su propia experiencia.

Los mecanismos e instrumentos de gestión participativos desplegados por el Programa para viabilizar la participación de los diferentes actores y grupos de intereses en el proceso de gestión son la otra dimensión que compone el estilo de gestión resultante. Esta dimensión, se encuentra compuesta por dos subdimensiones. En esta línea, para realizar una clasificación de la primera subdimensión, constituida por los mecanismos participativos, nos basaremos en el criterio propuesto por Cunill Grau (2004) según el cual se diferencia entre dos instancias distintas, los procedimientos participativos y los órganos participativos. Según Rofman:

“La diferencia entre una y otra instancia de participación es relevante, tanto en relación a la calidad de la participación como a los actores implicados. La creación de órganos participativos implica un proceso sistemático y permanente de interacción, que facilita la deliberación respecto de las cuestiones que los convocan y da lugar a la negociación entre las distintas posiciones; a la vez que los actores involucrados son, mayormente, organizaciones, lo que supone ciertas restricciones a la participación de los ciudadanos. Los procedimientos por su parte, convocan a la participación de la ciudadanía en forma amplia y masiva, pero en momentos puntuales, y en general, sólo para aprobar o rechazar iniciativas estatales.” (2007:8)

La segunda sub dimensión esta constituida por los instrumentos de gestión. Estos refieren “al conjunto de herramientas, metodologías y técnicas diseñadas para lograr la consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno, y los planes y recursos de cada uno de los organismos” (Ossorio, 2003:26) En esta línea, los instrumentos de gestión utilizados en el Programa de Promotores son aquellos diseñados para perseguir los objetivos fijados en función de los recursos y planes propios de cada actor interviniente. Tanto los instrumentos como los mecanismos participativos se superponen y entremezclan de forma que, en la práctica, puede suceder que un instrumento sirva también como mecanismo participativo.

De la combinación de las prácticas de gestión, y de los mecanismos participativos y los instrumentos de gestión, emerge un tipo de dispositivo de intervención social diferente a la forma clásica de intervención de las políticas sociales. Este dispositivo de intervención social adquiere características particulares en función de los tres componentes anteriores. Siguiendo a Carballada (2010) la intervención del Estado en la sociedad

puede ser analizada en términos de dispositivo, es decir como conjunto heterogéneo de relaciones entre prácticas, instituciones, discursos, normas, procedimientos y saberes para hacer frente una urgencia y conseguir un efecto”, y también como “red cuya función estratégica concreta se inscribe en juegos de poder determinados” (Agamben, 2011). En un dispositivo de intervención social se inscribe una multiplicidad de elementos del orden de los saberes, discursos, mecanismos y procedimientos, normas y rutinas, actores (estatales – no estatales, burocráticos – militantes sociales, profesionales – no profesionales), con sus experiencias, prácticas, expectativas y relaciones de poder, y se vinculan entre sí con la finalidad de conseguir un efecto, en este caso la implementación del Programa de Promotores. Por último, sin entrar en profundizaciones que exceden a este trabajo, es necesario señalar una dimensión que atraviesa transversalmente el resto de las dimensiones y que se encuentra compuesta por los discursos, que representan saberes sobre la cuestión social y sobre la propia práctica, y que se construyen, representan y legitiman el estilo de gestión de un programa determinado. Las formas de definir el problema al que apunta una política pública determinan las estrategias de resolución, los actores legitimados para influir en su solución, y el alcance de las mismas.

Estas dimensiones determinaron lo que, a nuestro entender, es el estilo de gestión participativo propuesto por el Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social a partir de su implementación desde noviembre de 2004. Sin embargo, a los efectos de este artículo, nos centraremos únicamente en la dimensión referida a las prácticas de gestión y sus lógicas, dejando para próximos abordajes el resto de la dimensiones. Enfoque las prácticas de gestión permite analizar la racionalidad puesta en juego por BdP al interior de las agencias estatales, sus campos de acción y estrategias, así como sus límites, en tanto arenas de conflicto político situadas, y no como mera expresión indiferenciada del fenómeno organizacional (Perelmiter 2005).

En este marco general, nos interesa reconstruir las prácticas de gestión de BdP en la implementación de políticas públicas, indagando sobre las lógicas que estructuraron y otorgaron sentidos a sus prácticas. La pregunta que subyace a este trabajo es cómo actuó BdP al interior de los organismos públicos y qué impacto tuvo esto en la propia organización. Consideramos que analizar los estilos de gestión, y específicamente sus prácticas, aportará elementos novedosos al debate sobre la capacidad de este actor de desplegar estrategias autónomas en relación al Estado y a su propia participación en políticas públicas. De esta manera, un enfoque microsociales sobre las prácticas de gestión desplegadas por este actor permite echar luz sobre las limitaciones, las potencialidades, los aportes de los MDS a la construcción del Estado, y como éste a su vez, los transformó a ellos. Un enfoque micro situado nos propone trasladar el foco de preocupación de la clásica mirada normativa por la productividad, la eficiencia o la capacidad estatal, a un interés puesto en el funcionamiento concreto de dichos espacios.

El análisis aquí desarrollado fue abordado desde un enfoque cualitativo de tipo descriptivo. El trabajo de campo se realizó durante los meses de junio y septiembre de 2010 en la Ciudad de Buenos Aires; fueron entrevistados un total de 20 militantes, dirigentes, funcionarios y trabajadores del Estado de la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular del Ministerio de Desarrollo Social durante el periodo 2006 - 2010. A los efectos de este trabajo, se seleccionaron únicamente los relatos de las entrevistas realizadas a aquellas personas vinculadas al Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, durante el periodo analizado. Su condición de *militantes* y de integrantes del Estado los convierte en informantes claves para analizar el estilo de gestión desarrollado en dicha experiencia desde la mirada de los MDS. Debido a que el objetivo de este trabajo es caracterizar las lógicas presentes en las prácticas y el estilo de gestión desplegado por BdP a partir de su participación en el Programa de Promotores Territoriales, se decidió no incluir en el análisis la perspectiva de otros actores, como los profesionales y técnicos del Ministerio así como sus usuarios, que fueron parte de la experiencia. Esta decisión se fundamentó en la necesidad de recortar el objeto de estudio sin por ello desconocer las tensiones referidas a la relación entre los “militantes” y los trabajadores “de planta” y los “técnicos”, y su diferentes miradas sobre la relación entre gestión y política en el quehacer cotidiano de la burocracia. Tampoco se puede desconocer la tensión propia de los trabajadores, tanto militantes como de planta, a la hora de representar y gestionar en nombre del Estado en el territorio (Perelmiter 2005). Estos elementos serán abordados en posteriores trabajos.

II. El movimiento Barrios de Pie: de la movilización a la institucionalización²

El Movimiento Barrios de Pie nació a fines del año 2001, cuando un sector de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) autodenominado “CTA de los Barrios” se separó de la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) debido a diferencias políticas sobre la coyuntura de la crisis político-social de 2001 y el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002 - 2003). “La CTA de los Barrios” había surgido en el año 2000 como iniciativa de un grupo de militantes vinculados a la corriente nacional Patria Libre y a la Agrupación Juvenil Venceremos, frente juvenil de dicha organización, que a partir del desarrollo de comedores, ollas populares, apoyos escolares y jornadas solidarias en diferentes barrios humildes del conurbano bonaerense, la Capital Federal y del interior del país, fueron consolidando una incipiente organización territorial de extensión nacional. Entre los años 2002 y 2005, Barrios de Pie tuvo un fuerte crecimiento en el marco de la evolución de la crisis social, económica y política que azotaba nuestro país. En el territorio, BdP se organizó alrededor de “Centros Comunitarios”³ con el objetivo de construir una organización que inscribiera a los comedores populares y a todas las actividades que allí se realizaban, con un abordaje integral de todas las problemáticas sociales. De esta manera, todos los centros presentaron un esquema organizativo similar, compuesto por un coordinador/a general y “Áreas” de trabajo. Estas últimas estuvieron vinculadas a problemáticas generales de todos los barrios, y su objetivo fue

el desarrollo de actividades orientadas a la solución de las mismas. Las temáticas sociales que se abordaron fueron salud, educación popular, género, comunicación comunitaria, derecho popular, cultura popular, juventud, micro emprendimientos, y vivienda. En los “centros”, el desarrollo de todas las tareas fue garantizada a través del trabajo colectivo de los vecinos, de docentes.

La experiencia del trabajo en “áreas”, convocó a sectores de la clase media a participar del desarrollo territorial del movimiento, y se constituyó en un importante antecedente de gestión social, que luego fue retomado en la experiencia de gestión pública. La realización de actividades solidarias, la gestión de las “áreas” en tanto para su desarrollo se requería de recursos humanos, materiales y simbólicos para la consecución de objetivos; la organización y capacitación de “promotores” comunitarios a partir de la educación popular, y las campañas de alfabetización para adultos, fueron experiencias que le permitieron al movimiento adquirir herramientas, conocimientos, y técnicas en gestión pública desde ámbitos no estatales. Esta forma de organización en “áreas” le permitió a BdP, según Natalucci (2010) fortalecer su expansión territorial, ampliar su vinculación con los sectores medios; y construir, aún de forma incipiente, una representación social legítima. Estos elementos favorecieron lo que la autora denomina “etapa de institucionalización” de BdP, que se inscribe dentro del primer gobierno Kirchnerista (2003 - 2007). A su vez, esta red de trabajo constituida por promotores y profesionales de los sectores medios, posibilitó comenzar a entablar relaciones con el Estado nacional, provincial y municipal en los territorios. Esta institucionalización del movimiento reorganizó el campo de acción de BdP y del Estado. Se redefinieron estrategias, se reformularon demandas y se precisaron expectativas.

De acuerdo a sus órganos de prensa y a sus dirigentes, a partir del año 2003 BdP entendió, según dicen sus órganos de prensa y sus dirigentes, que se abrió una nueva etapa política con un gobierno que “*parece alejarse de la ortodoxia neoliberal de los 90*” y que “*algunos de los intereses de los sectores populares pueden concretarse desde el Estado*”.⁴ Esta caracterización del gobierno de Néstor Kirchner, llevó a la organización a repensar su estrategia política, pasando de la construcción a partir del reclamo y de la confrontación social, a una estrategia de acumulación basada en la gestión territorial de las políticas sociales estatales a partir de la “institucionalización de dispositivos estatales que puedan ratificar, instrumentar o redefinir derechos sociales, y que combina elementos de la autonomía política, pero condicionados al apoyo del proyecto nacional y la construcción transversal” (Natalucci 2010:94). A mediados del año 2004 el coordinador nacional de BdP pasó a ocupar el cargo de Director Nacional de Asistencia Comunitaria del Ministerio de Desarrollo Social y posteriormente la nueva Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular, creada, en opinión de un autor, “a medida” de BdP (Perelmiter 2010:138). Esta experiencia de gestión permitiría a BdP adquirir conocimientos, saberes y recursos, así como formar cuadros políticos para dicha tarea.

La Subsecretaría adoptó un formato que reproducía la lógica de organización de BdP, incorporando a la gestión pública su propia mirada sobre las formas de construcción del Estado en el territorio (Natalucci 2010). El diseño de su estructura orgánica en áreas temáticas vinculadas a problemáticas sociales, característico de su forma de organización social, se adoptó como eje ordenador de los diferentes programas, planes y proyectos desarrollados por la Subsecretaría. De esta forma, la organización puso a disposición de la gestión pública su bagaje de experiencias y saberes construidos en la gestión social en el territorio; los principales responsables de la construcción de las “áreas” fueron incorporados al equipo de trabajo de la Subsecretaría. Entre los programas impulsados destacaron el Programa de “Alfabetización en Salud” orientado a la formación de Promotores en Salud Comunitaria, el Programa “Contalo Vos” de promoción y fortalecimiento de iniciativas de comunicación comunitaria, el Programa “Haciendo Historia” orientado a promover autonomía, capacidad de gestión y de incidencia de las organizaciones comunitarias en las políticas públicas, y el Programa “Vínculos y experiencias comunitarias en educación popular” que financiaba proyectos que desarrollaran prácticas comunitarias en esa área.

BdP abandonó el gobierno a fines de 2008, fundamentando la decisión en una alegada “pejotización” derivada de la asunción de la presidencia del Partido Justicialista por parte de Néstor Kirchner. Ello implicó abandonar los espacios institucionales ocupados hasta entonces, incluida la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular.

“Militar el Estado”: las prácticas de gestión de BdP en “Promotores”

Aspectos de la estrategia metodológica y de análisis del trabajo de campo

En el análisis de las entrevistas efectuadas nos centraremos en tres casos particulares. Ellos permiten reconstruir las lógicas que subyacen a las prácticas de gestión desplegadas por BdP en el Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social. A partir del análisis de los relatos de los entrevistados detectamos diferentes categorías utilizadas para explicar y dar cuenta del sentido y la racionalidad que guiaron dicha experiencia. Entre ellas destacamos “*Militar el Estado*”, ya analizada por Perelmiter (2010), Cortés (2010b) y Masetti (2009) entre otros, porque invita a abordar el análisis de las prácticas de gestión desplegadas por BdP desde tres dimensiones diferentes. Estas dimensiones son construcciones puramente analíticas ya que en la práctica no se encuentran diferenciadas. Pensar esta categoría en términos de su dimensión territorial, dimensión simbólica y dimensión procedimental, nos permite desarmar y reconstruir conceptualmente los sentidos, valores y lógicas que construyen la idea de “*Militar el Estado*” como lógica política de acción de BdP en la implementación de políticas públicas. De esta manera, presentaremos algunas características institucionales importantes sobre el programa de promotores, que consideramos tienen relevancia para nuestro problema de análisis. Luego, se exponen los elementos relevantes que emergieron durante el trabajo de campo

y que nos permitieron construir analíticamente las tres dimensiones de la categoría de “*Militar el Estado*” propuesta para este artículo.

El programa “Promotores Territoriales para el Cambio Social”

- Marco institucional y objetivos

Se trata de una iniciativa de la Dirección de Promotores Territoriales, perteneciente a la Dirección Nacional de Formación de Actores territoriales de la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Su creación fue en noviembre 2004 en el marco de la incorporación de algunos movimientos de desocupados a la gestión pública –entre ellos BdP. Reconoce como objetivo general “Propiciar y generar condiciones sociales que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, promoviendo la organización social y el desarrollo de las capacidades humanas y sociales, desde la identidad comunitaria, la equidad territorial y la realización de los derechos humanos”.⁵ El contexto institucional en que surgió el programa refiere al compromiso asumido por el Ministerio de Desarrollo Social de pensar integralmente el territorio nacional a partir de la propuesta de formar una Red Federal de Políticas Sociales.⁶ El Programa se insertó en esa estrategia, a la cual aportó la formación de promotores territoriales que “hacen realidad la red en el territorio, fortalecen la gestión de las políticas sociales, promueven la organización social apoyando e impulsando el trabajo en redes multi actorales, difunde información facilitando el acceso a las políticas sociales, todo desde el territorio, desde el desarrollo local”.⁷ Es decir, el programa se plantea como instrumento para el desarrollo y fortalecimiento de la Red Federal de Políticas Sociales, a la vez que se presenta como espacio de participación de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción del desarrollo social de la comunidad en la cual se insertan.

De sus objetivos podemos inferir un primer elemento novedoso dentro del estilo de gestión de las políticas públicas. La organización social, el protagonismo ciudadano y la participación son los vehículos a través del cual se plantea alcanzar sus objetivos. La construcción (o el fortalecimiento) de redes multi actorales y la identidad territorial –comunitaria son las características asumidas por este programa. La forma organizativa adoptada también es una de sus dimensiones novedosas. Integrado en su mayoría por militantes de las organizaciones sociales que impulsan el programa, éste adoptó dos nuevas figuras, el Facilitador y el Promotor, que suplantaron a los “técnicos” clásicos de las políticas sociales de las décadas anteriores.

- Estructura organizativa

La estructura del programa consistía de un coordinador y un co coordinador, una instancia de dirección y acuerdo político compuesta por un representante de cada organización social (mesa política), una mesa de coordinación territorial integrada por un

facilitador nacional en representación de cada región, una mesa regional compuesta por los facilitadores nacionales y provinciales de cada zona, y un número variado, de acuerdo a cada región de “unidades de trabajo y participación” (UTP) compuestas por los promotores territoriales y organizaciones e instituciones locales. Treinta y cinco facilitadores nacionales y noventa y un facilitadores provinciales eran responsables de la implementación del programa en cada región, según los lineamientos políticos impulsados por las mesas política y de coordinación general. A su vez, los promotores (2553 hacia mayo 2009) eran los responsables de la articulación en el territorio con las organizaciones e instituciones sociales, la ejecución de las actividades y el plan de trabajo propuesto, así como de la difusión del programa. Los facilitadores nacionales coordinan a los facilitadores provinciales quienes hacen lo propio con los promotores territoriales de cada UTP. Las 717 UTP fueron concebidas como los espacios de trabajo y articulación territorial desde donde se impulsan los procesos de diagnósticos y planificación participativos en el territorio, la sistematización de experiencias a nivel local y todas aquellas actividades relacionadas a la promoción comunitaria. El programa cuenta con un reducido cuerpo administrativo de la planta del Ministerio para las tareas administrativas y de apoyo.

- El proceso de formulación e implementación

En noviembre de 2004 se inició el proceso de formación de los primeros 260 facilitadores nacionales y provinciales. En diversos encuentros de formación se fueron intercambiando ideas, concepciones, visiones y construyendo una mirada común sobre el concepto de políticas de promoción y el diseño de la estructura del programa, el rol de los promotores, los lineamientos básicos. Esta etapa de formación de formadores y su réplica en los territorios permitió ajustar los objetivos y los lineamientos del programa a partir de las experiencias aportadas por cada organización social.

Finalizada la etapa de formación de formadores comenzó el proceso de selección y formación de los promotores territoriales. A fines del 2005 tuvo lugar el Primer Encuentro Nacional de Promotores Territoriales con la participación de 2500 promotores territoriales. Sus objetivos fueron demostrar el alcance nacional de programa y apreciar la integración nacional del mismo, intercambiar experiencias en torno a las principales problemáticas, confeccionar un mapa del territorio nacional con la localización de las experiencias, y consolidar los espacios de organización y participación en el territorio. Este encuentro fue la finalización del proceso de formación y el inicio de la puesta en acción del programa en el territorio. Al regreso, cada UTP debía comenzar a desarrollar el programa en el territorio para lo cual se definió una serie de etapas y actividades a los fines de alcanzar los objetivos planteados. En este sentido se definió como primera actividad la realización de diagnósticos participativos en cada territorio para conocer la realidad de barrio, conocer y encontrarse con las diferentes organizaciones e instituciones, y definir colectivamente las áreas temáticas de promoción social y sus prioridades

que podrían ser abordadas desde la propuesta del programa. Para la realización del diagnóstico se debía realizar en primera instancia un relevamiento de organizaciones e instituciones de la zona, posteriormente la convocatoria a la actividad y por último la sistematización de la experiencia. Pasada la etapa de diagnóstico participativo, cada UTP debía planificar una intervención en el territorio en función de los ejes prioritarios definidos en el diagnóstico y en acuerdo con los actores sociales que participaron del mismo. Por *intervención* se entendía el desarrollo de estrategias de promoción socio-comunitarias en un territorio a partir de la articulación de los diferentes recursos ya existente estatales y/o privados, que permitieran abordar una problemática determinada. Las “*intervenciones*” pusieron en relieve la falta de recursos propios para afrontar las demandas que habían surgido de los diagnósticos participativos, obligando a priorizar las acciones referidas a las problemáticas más acuciantes en cada territorio, y dentro de éstas las vinculadas a la promoción de derechos sociales, capacitación comunitaria o prevención. Hacia mediados de 2009 el Ministerio de Desarrollo Social contabilizaba más de 1800 intervenciones del Programa en todo el país, con la participación de más de 9300 actores sociales, entre organizaciones de base, instituciones y asociaciones vecinales.

- Organizaciones participantes

Varias fueron las organizaciones sociales que respondieron a la convocatoria del Ministerio de Desarrollo Social para integrarse al programa. Además de BdP lo hicieron la Federación Tierra y Vivienda (FTV), el Movimiento Evita, el Frente Transversal, y la Corriente Nacional y Popular 25 de Mayo. La FTV y BdP son organizaciones con larga trayectoria en el espacio de los movimientos de desocupados; la CNP25 de Mayo y el Frente Transversal están estrechamente vinculadas al Kirchnerismo como espacio político; el Movimiento Evita también se reconoce como parte de este espacio aunque su origen es anterior y pertenecen al espacio sindical. Estas cinco organizaciones, con trayectorias y formas de construcción políticas diferentes, fueron parte de la mesa promotora del programa, es decir del ámbito al cual el Ministerio convocó para darle forma a la iniciativa. A través de sus referentes, participaron del proceso de formulación e implementación del programa a nivel nacional; la coordinadora nacional y el co-coordinador nacional eran militantes de la CNP25 de Mayo y de BdP respectivamente. En el año 2008 se le otorgó al Programa rango de Dirección nacional, conformando la Dirección Nacional de Promotores Territoriales, y unificando la coordinación del mismo en la figura del Director. Inicialmente el perfil de los facilitadores y promotores fue definido como “militantes sociales con amplia trayectoria de trabajo comunitario, para aportar al aprendizaje colectivo impulsando procesos de organización y participación social, es decir como referentes de las distintas organizaciones y movimientos sociales, convocados por su militancia y sus experiencias de participación e inserción territorial, tanto en la formulación de reclamos como en la elaboración de propuestas. Cada organización presentó candidatos para los diferentes roles, y la mesa de dirección política definió en consenso con todas las fuerzas, quiénes serían convocados a integrar el programa. La

condición de “*militantes sociales*” de los propios promotores y facilitadores, la estructura organizativa diferenciada en “*promotores y facilitadores*” y “*administrativos*”, la forma de funcionamiento de los espacios de dirección y coordinación, y la composición política de los actores intervinientes, fueron construyendo un escenario que permitió y facilitó la implementación del programa en el territorio bajo la consigna de “*militar el Estado*”.

- Recursos materiales, financieros y humanos

A los elementos antes mencionados, es necesario sumarle la forma de concebir, utilizar y canalizar los recursos, tanto humanos como materiales. Los “*promotores*”, en tanto militantes o referentes territoriales, desarrollaban sus tareas dentro del programa en calidad de trabajadores *ad honorem*, por lo que tenían un carácter claramente voluntario que dependía del compromiso de cada promotor (y el de la organización a la cual pertenecía) para con el programa. Las tensiones que implicaban este tipo de relación entre los promotores y el programa, que se expresaban en las exigencias y pretensiones de acuerdo de los objetivos del programa, y las capacidades y posibilidades de los promotores de cumplir con los mismos, tenían el desarrollo del mismo en el territorio y se hacían evidentes en los reclamos de los promotores de tener mayor reconocimiento de su trabajo tanto institucional como monetario. Desde el propio Ministerio se planteaba que no se quería convertir al Programa en “*un plan social para militantes*”, según el relato de los propios participantes. Este fundamento no se encuentra explicitado en ningún documento oficial del Programa, pero es evidente que la ausencia de una renta para los promotores respondía a la limitación de los recursos financieros propios, y a la voluntad política de la dirección del Ministerio. Sin embargo, desde el inicio se intentó resolver esta cuestión a través de un convenio con la Universidad Tecnológica Nacional, por el cual se destinaron recursos en carácter de “*viáticos*”. Éstos no tenían un monto determinado previamente ni eran de cobro regular, por lo que no era posible concebirlos como una renta encubierta. Empero la irregularidad en su percepción y el monto de los mismos, no resolvían el problema de la renta para los promotores, cuestión que repercutía en el desarrollo del Programa en el territorio. Los facilitadores nacionales y provinciales, así como los coordinadores, en cambio, desde el comienzo del Programa fueron incorporados, primero en carácter de contratados, y luego a la planta transitoria.

El debate sobre la condición salarial y de vinculación de los promotores atravesó todas sus acciones y su desarrollo, y suscitó debates en las organizaciones. Si bien había un acuerdo político entre ellas en cuanto a que no existían condiciones para reclamar la salarización de los promotores, los propios militantes de base señalaban este hecho como una contradicción, ya que se les exigía un nivel de participación y compromiso que no se adecuaba a sus condiciones salariales ni de contratación. De hecho, salvo por los listados confeccionados por los facilitadores provinciales y nacionales, oficializados únicamente a los efectos del cobro de los viáticos, no existen registros ministeriales que

designen formalmente a los 2500 promotores territoriales. Este elemento también evidencia su debilidad como estructura institucional, así como su volatilidad y constante modificación por promotores y organizaciones nuevas de acuerdo a la voluntad política de las organizaciones de mayor peso.

La escasez de recursos también se reflejó en la falta de presupuesto para materiales utilizados en las intervenciones en el territorio. La idea de “*articular*” los recursos que otros programas del Ministerio tenían para implementar acciones en el territorio llenaba el vacío por la falta de recursos propios. “*Conveniar*” fue una de las tareas principales de los facilitadores, tanto nacionales como provinciales, quienes debían brindar a los promotores las herramientas necesarias para realizar intervenciones en sus comunidades. Se firmaron convenios con otras dependencias del Ministerio de Desarrollo Social, con otros ministerios y con otros niveles de gobierno, con la idea de facilitar, articular y promover la llegada del Estado al territorio. Otra forma de contar con recursos materiales para las acciones, y que puso en evidencia la tensión entre la lógica política y la lógica burocrática administrativa, fue la posibilidad de organizar “*Eventos*” financiados por otra Dirección de la misma Subsecretaría a la cual pertenecía el Programa. Realizar un evento consistía en la presentación de un proyecto a la Dirección Nacional de Educación Popular para la realización de una actividad de capacitación comunitaria a partir del cual se adecuaban las acciones que se pretendía realizar para cumplir con los requisitos formales y legales que se solicitaban, a la vez que permitía contar con los recursos necesarios para la logística del evento.

Así, en el año 2006, como resultado del proceso de diagnóstico participativo desarrollado en cada territorio donde existía una UTP, se realizó una serie de intervenciones territoriales con formato de “*Jornadas*”. Las mismas tuvieron una duración de todo el día, contaron con la presencia de organizaciones sociales e instituciones del barrio en el cual se desarrollaban, y presentaron actividades recreativas, de difusión y capacitación, campañas de salud, ferias de micro emprendimientos, radios abiertas, entre otras cosas. Los recursos que permitieron realizar la difusión y la logística de estas Jornadas fueron canalizados a partir de “*eventos*”. Los mismos eran gestionados por los facilitadores provinciales quienes eran los responsables de la presentación formal de los proyectos, el desarrollo de los mismos, y la rendición de cuentas correspondiente. Cuando la posibilidad de solicitar financiamiento para las actividades se vio limitada, tanto política como económicamente, el Programa careció de acceso a recursos de fuentes alternativas, limitando sus acciones a las que eran factibles en función de los recursos aportados por las organizaciones participantes en las UTP.

De esta forma, podemos decir que la estructura organizativa y la forma de funcionamiento, sumado a la condición política de sus integrantes, y a la forma de concebir,

utilizar y canalizar los recursos materiales, caracterizaron el escenario donde se fue construyendo la lógica y sus características subyacentes al concepto de “militar el Estado”, síntesis de las prácticas de gestión desplegadas por BdP en el programa.

III. Hipótesis de interpretación

¿Un nuevo Estado? La dimensión simbólica de “Militar el Estado”

La idea de “Militar el Estado” en el barrio apareció por primera vez luego del Primer Encuentro Nacional de Promotores (octubre 2005). Con la llegada del programa al territorio a través de la organización y puesta en funcionamiento de las UTP, y la consiguiente convocatoria a actores sociales a ser protagonistas del proceso de diagnóstico participativo, apareció la necesidad de reconstruir la mirada sobre el rol del Estado, sus características, responsabilidades, obligaciones y capacidades. “*Ponerse la camiseta del Estado*” implicaba dar una discusión con los vecinos, las organizaciones e instituciones sobre qué Estado se intentaba construir, por qué y en qué se diferenciaba del Estado neoliberal de los años noventa, y por qué era necesaria la participación e involucramiento de la sociedad civil en ese proceso. De acuerdo a nuestros entrevistados el Estado “*mínimo y ausente, heredado de la etapa anterior*” debía ser reconstruido y revalorizado desde abajo, en el territorio, donde por su ausencia sistemática, su legitimidad y capacidad de acción se encontraban completamente devastadas. Así partiendo de un diagnóstico donde se reconocía al Estado como el principal actor en el desarrollo territorial, pero respetuoso y abierto a las organizaciones e instituciones territoriales, se consideraba necesario reconstruirlo a partir del debate con los otros actores, de los hechos concretos, la militancia y del trabajo conjunto. La diferenciación entre “*lo nuevo y lo viejo*”, las prácticas clientelares de gestión de las políticas sociales en el territorio y las prácticas de gestión propias de las organizaciones sociales estructuraron y otorgaron sentido a las estrategias desplegadas por BdP en relación a la implementación del Programa de Promotores.

“*Militar el Estado*” también significaba la necesidad de reconstruir un Estado vaciado en contenido y en capacidad de intervención. El programa se planteaba, así, como una alternativa diferente a los programas focalizados y diseñados por una elite técnica de la década neoliberal. En el conjunto de nuevas políticas sociales promovidas por el Ministerio de Desarrollo Social, el Programa intentaba diferenciarse de las políticas asistenciales y clientelares características de otra etapa. Por lo tanto, la disputa simbólica sobre qué Estado era necesario construir para la etapa fue una de las ideas fuerza que estructuró las prácticas de gestión de BdP en el Programa de promotores dentro del propio aparato estatal y en el debate con la sociedad civil. Estos debates y disputas permitieron reconstruir colectivamente un relato sobre el rol del Estado durante la década de 1990 y en la crisis de 2001 – 2002, y la necesidad de un nuevo Estado, presente y promotor con políticas sociales no clientelares basadas en derechos. Paralelamente, esta disputa por el tipo de Estado que se pretendía construir, y su diferenciación con las

prácticas clientelares de las décadas anteriores, expresaba un proceso de politización de las políticas sociales donde se reconstruía y resignificaba el papel de éstas en un proyecto nacional de país, en contraposición a los discursos tecnocráticos neoliberales. Este nuevo Estado, en el marco de un proyecto nacional, implicaba necesariamente nuevas formas de relación con la sociedad civil.

En este punto se hace presente la dimensión territorial de la lógica política de “*Militar el Estado*” en las prácticas de gestión del Programa.

El programa en acción: la dimensión territorial de “Militar el Estado”

De la mano de la disputa simbólica sobre el rol del Estado y las políticas sociales, aparece como significativa la necesidad de “*acercar el Estado a los vecinos*”. Frente a lo que se percibía como ausencia y abandono estatal durante las décadas anteriores, el Programa se propuso reconstruir la relación con las instituciones, organizaciones y vecinos en el territorio, revalorizando su rol, sus capacidades y experiencias en el sostenimiento de los lazos sociales y en la contención de las situaciones de pobreza, a partir de nuevos modos de participación. Según el manual para promotores del Programa:

“Es a partir de reconocer estos procesos que hoy el Estado intenta recuperar las capacidades y experiencias de las organizaciones sociales y comunitarias del territorio nacional, en la búsqueda de generar una verdadera participación con organización y protagonismo popular” (2008: 14)

La dimensión territorial de “*Militar el Estado*” se evidencia en dos ideas fuerza que caracterizan tanto al discurso institucional del programa, como al relato de los promotores. Por un lado, la “*organización y el protagonismo popular*” como herramientas fundamentales para la resolución de las problemáticas sociales. Estas dos herramientas tienen su sustento en la “*territorialización*” de las políticas sociales, que implicaba ir a buscar la demanda y las necesidades al barrio. La organización y el protagonismo de la sociedad civil sólo son posibles en este marco, ya que es en el territorio donde se asienta la organización comunitaria que habilita la participación popular. Por otro lado, la idea del Promotor como representante del Estado nacional y articulador de sus diferentes programas y recursos en el territorio. Como representantes del Estado los promotores tuvieron llegada a instituciones, organizaciones y vecinos con los que carecían de relación en tanto miembros de BdP. El *paraguas* del Estado nacional les abrió posibilidades de alianzas y relaciones que como organización social tenían vedadas. Organizar significaba establecer contacto con una cantidad grande de organizaciones e instituciones, siempre en el marco de un mínimo acuerdo político, para ser parte de la solución de sus propios problemas. Era necesario convocar, promover el protagonismo popular, organizar para representar.

Ahora bien: ¿qué significaba representar al Estado nacional en territorios donde las necesidades y las demandas sobrepasaban la capacidad de acción e intervención del mismo? Por un lado significaba hacerse cargo de las demandas de los vecinos, con sus complejidades y complicaciones, ya que el nivel de atraso social en el cual se comenzó a operar en el territorio presentaba a las cuestiones de primera necesidad (como alimentos, vestimenta, ingreso, trabajo, vivienda) como las prioridades a resolver. La imposibilidad de darles solución desde el propio programa por escapar a sus objetivos, hacía que el trabajo de los promotores, y de las organizaciones, encontrara frecuentemente conflictos sociales de difícil resolución. En momentos en que las respuestas a las necesidades de la población estaban vinculadas sobre todo a la asistencia directa debido a los altos niveles de pobreza y precariedad, el desarrollo de las actividades de promoción social en los barrios significaba una tarea compleja. De hecho muchas de las demandas de la población se encontraban teñidas por el reclamo y la desconfianza constante hacia el Estado “ausente”, tanto por parte de los propios vecinos como de las organizaciones convocadas. Por otro lado, representar y militar al Estado en el territorio les abría a las organizaciones un paraguas para su acumulación política que les permitía posicionarse de mejor forma con respecto a los actores tradicionales –partidos, sindicatos. Al mismo tiempo, la posibilidad de acumulación política se encontraba determinada por su capacidad de resolver las demandas sociales de su territorio. Es decir, la tensión entre las demandas y la capacidad de intervención del programa, y por lo tanto de las organizaciones, también entraba en contradicción con la lógica política de las mismas, y su necesidad de legitimarse social y políticamente en el territorio. La necesidad de mostrarse eficientes en la gestión de las demandas entraba en permanente tensión con los tiempos y procedimientos de la gestión estatal característica del Ministerio de Desarrollo Social.

La idea de “*Militar el Estado*” en el territorio remitió claramente a la necesidad de reconstruir su entramado institucional y su autoridad de cara a la sociedad civil, a la vez que permitió a las organizaciones potenciar su capacidad de relacionarse con otros actores, así como aumentar cuantitativa y cualitativamente su potencialidad de organización y de referencia en el barrio.

“Gestionar”: La dimensión procedimental de “Militar el Estado”

Junto con la disputa simbólica sobre qué Estado construir y la forma de construirlo a través de la organización, el protagonismo popular y la territorialización de las políticas sociales, BdP, como las otras organizaciones, se encontró con otro elemento significativo que aporta algunas claves para pensar sus prácticas dentro del Programa: la gestión necesaria para concretar las acciones en el territorio. Sin experiencia previa en gestión pública y con poca capacidad técnica, las organizaciones sociales encontraron que la lógica administrativa burocrática propia del Estado comenzó a entrar en tensión con la lógica política propia de las organizaciones: *Militar el Estado* era también gestionar.

Durante el proceso de formación de los diferentes componentes del programa, la “*gestión cotidiana*” implicaba únicamente tareas de logística vinculadas a la organización de los eventos de capacitación y formación, los encuentros nacionales, provinciales y locales de las UTP, etc. Sin embargo, durante el proceso de diagnóstico participativo y de intervención en el territorio, la gestión cotidiana se encontraba con los tiempos, lógicas y necesidades políticas que demandaba la comunidad. ¿Qué era gestionar en este marco? ¿Cuáles eran sus prácticas de gestión? ¿Cuáles eran sus lógicas? Indudablemente las prácticas de gestión se fueron construyendo sobre la experiencia realizada. La idea presente en los militantes de lo que significaba acercar el Estado a los vecinos, chocaba con la realidad de su capacidad de poner en funcionamiento la maquinaria estatal en función de la resolución de los problemas sociales presentes en el territorio. Por otro lado, en un marco donde la urgencia y la emergencia seguían presentes en el territorio, la lógica política imperante en la práctica de las organizaciones y de los promotores, remitía a una idea del Estado que, contrariamente a lo que estas organizaciones pretendían en sus discursos, resaltaba el carácter asistencial de la política social. Frente a las necesidades irresueltas, el Estado, y BdP como parte de éste, debían resolver rápidamente esos problemas. Esta circunstancia empujaba a los promotores a encontrarse en la situación de querer resolver conflictos y necesidades pero no contar con los recursos y las herramientas para hacerlo. Frente a esto, los promotores buscaban acelerar los tiempos y las posibilidades del Programa y del Ministerio, para conseguir respuestas; de lo contrario la organización se encontraría frente a la situación de ver desgastada su imagen a la par de la del Estado, “*perdías credibilidad entre los vecinos porque no podías conseguir chapas para el comedor... y tenías un Subsecretario pero el comedor se llovía...*” (Promotora territorial, Ciudad de Buenos Aires).

Diferenciarse de “*lo viejo*”, de las prácticas clientelares, implicaba enfrentarse con el desgaste político por la falta de respuesta a las demandas concretas. La capacidad de gestionar se medía de esta forma, no por el apego a las normas y procedimientos burocráticos, sino por la capacidad política de conseguir respuestas a los reclamos de los vecinos y organizaciones comunitarias. Ahora bien: ¿cómo se articulaba esta lógica política de militar el Estado con los procedimientos y las normas presentes en la administración pública? ¿Cómo operaba esto en la diferenciación entre “*lo viejo y lo nuevo*”, en la construcción de un nuevo Estado? Diferenciarse de las prácticas clientelares implicaba “gestionar” con otros criterios, principalmente con el criterio de derecho por sobre la relación política clientelar, pero también de forma participativa, transparente y pública. Nuestras entrevistas sugieren que estos criterios no siempre fueron respetados, y de hecho la falta de informes públicos y de registros no permite acceder a información que corrobore o descalifique estas afirmaciones. Entre tanto, de los relatos de los entrevistados y del trabajo de campo puede inferirse que si bien no existía una situación de uso clientelar del programa, si existía la orientación de trabajar con aquellas organizaciones con cierta afinidad con los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).

A partir de la experiencia recogida por BdP en el Programa de Promotores, podemos decir que se construyó una síntesis entre la lógica política de sus prácticas de gestión y la lógica burocrática administrativa propia del Estado. Esta síntesis no estuvo al margen de las disputas internas entre los diferentes actores políticos y sociales presentes en el Ministerio, y con los trabajadores del mismo. La incorporación de este tipo de organizaciones sociales a la gestión pública también trajo aparejado tensiones y transformaciones en la administración pública, al incorporar nuevos saberes y experiencias, así como una nueva correlación de fuerzas. Todo esto se expresó en las tensiones entre las dos lógicas antes mencionadas, y se fue sintetizando parcialmente en las prácticas de gestión de BdP y su lógica política de “*Militar el Estado*”. Esta síntesis se fue construyendo a partir de la experiencia y la adaptación de dicha organización a las normas y procedimientos requeridos para la gestión pública de recursos materiales, financieros y simbólicos.

Es posible afirmar que la síntesis entre la lógica política descrita en este trabajo, y las normas, procedimientos y recursos presentes en la lógica estatal, le permitió a BdP construir un estilo de gestión propio, basado en la militancia del Estado – en su dimensión simbólica (la construcción de un nuevo Estado), su dimensión territorial (el protagonismo y la organización popular) y su dimensión procedimental (la gestión participativa, transparente y pública) –. Este estilo de gestión aquí descrito, sin embargo, refiere a un modelo analítico que no se corresponde, seguramente, en su totalidad con la realidad. A los fines de nuestro trabajo nos interesó reconstruirlo y caracterizarlo con motivo de reflexionar sobre los aportes y tensiones presentes en la incorporación de los MDS a la gestión pública.

Resumen y reflexiones finales

Señalamos al inicio de este que su principal objetivo fue la reconstrucción de las lógicas subyacentes a las prácticas de gestión desplegadas por Barrios de Pie durante su participación en el programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social. Partiendo de la definición de prácticas de gestión como la racionalidad que organiza las actividades de los hombres y mujeres vinculados a la gestión pública, nos interesó reconstruir la lógica que estructuró la organización de estas actividades destacando su contraste con la lógica burocrática administrativa del Estado. De las entrevistas realizadas emerge la categoría de “*Militar el Estado*” como descripción de la lógica que impregnaba la práctica de estas organizaciones en el ámbito público. En la visión de nuestros entrevistados, “*Militar el Estado*” implica una diferenciación y una disputa entre “*lo nuevo y lo viejo*” en la gestión de políticas públicas, una frontera con las prácticas clientelares en las políticas sociales y una lógica autónoma de la forma de construcción territorial más convencional del peronismo. “*Militar el Estado*” presupone un “*Estado en disputa*” entre el “*clientelismo asistencialista y las prácticas propias*” que fueron caracterizadas por nuestros informantes como prácticas “*militantes*” transfiriéndoles, casi instantáneamente todo el sentido político – ideológico de la propia organización de la que formaban parte. La

racionalidad que estructuraba y organizaba las prácticas de gestión de BdP implicaba una voluntad política inscrita en el proyecto política del gobierno que, a través del protagonismo de sus militantes, pretendía acercar el Estado a los vecinos mediante la recuperación del rol de garante de derechos sociales y de promotor de la justicia social, garantizando a todos los vecinos la posibilidad de acceder a las políticas públicas. “*Militar el Estado*” significó la posibilidad de participar activamente en una variedad de intervenciones estatales, al mismo tiempo que la aceptación de unas reglas de juego que ponían en tensión la lógica política de la organización social y la lógica administrativa del modelo normativo estatal. Así como el *paraguas* del Estado les permitió ampliar su capacidad de convocatoria y organización y de despliegue de recursos, las normas y procedimientos necesarios para poner en funcionamiento la “*máquina*” estatal acotaban sus intervenciones en el territorio.

Diferentes trabajos han analizado la experiencia de incorporación de BdP al gobierno Kirchnerista, su inscripción en el mundo de las organizaciones “*nacionales y populares*”, y sus diferentes estrategias políticas en cada etapa desde su fundación en 1989 (Biglieri 2008; Cortés 2010; Natalucci 2010; Perelmiter 2010). Nuestro trabajo, parte de una investigación mayor en curso, intentó aportar a una mejor comprensión de la tensión señalada. Nuestra investigación indica que ella no resultó excluyente ni paralizadora de la acción de las organizaciones sociales. La “*apuesta*” de BdP consistió en tratar de adecuar sus prácticas políticas y sociales a las normas y procedimientos estatales que le permitieran aprovechar la posibilidad de “*Militar el Estado*” en el territorio. En determinado momento, sin embargo (fines de 2008) resultó muy difícil elaborar una síntesis entre las perspectivas políticas estratégicas del gobierno nacional y las de BdP, llevando a la organización a poner fin a su participación y, posteriormente, incorporarse a la oposición política.

^(*) Una versión preliminar de este artículo fue presentado en las IX Jornadas de Sociología – Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones, organizado por la Carrera de Sociología de la UBA del 8 al 12 de Agosto de 2011 en la Facultad de Ciencias Sociales.

¹ A principios del año 2002, el gobierno interino de Eduardo Duhalde con el financiamiento del Banco Mundial, implementó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), que se constituyó en un “*mega plan*”, llegando a tener, a dos meses de su lanzamiento, casi 2 millones de beneficiarios y un presupuesto de casi 3.500 millones de pesos (Di Natale, 2004).

² Si bien excede este trabajo analizar la trayectoria de las referencias políticas de BdP, como la conformación, construcción y consolidación de la Corriente Nacional Patria Libre y, posteriormente, del Movimiento Libres del Sur, debemos remarcar que su estrategia respondió, y aún responde, a sus propios objetivos y a su proyecto político. Esta estrategia encontró su cristalización en diferentes armados y alianzas con otras fuerzas políticas, como el Frente de la Resistencia (1997 – 2001), el Polo Social (2001 – 2003), la “*transversalidad*” kirchnerista junto con otros movimientos sociales y políticos (Frente Patria para Todos en 2004, y Frente de Organizaciones Populares en 2005), y a partir de abril de 2006, en el Movimiento Libres del Sur, con el cual integraron

primeramente el Frente para la Victoria, luego en alianza con un sector del Kirchnerismo “crítico”, el frente Nuevo Encuentro. Con posterioridad a las elecciones de 2009, se acentuó su perfil opositor cuando integró, junto con un sector de la izquierda, el Movimiento Proyecto Sur, para luego confluír con la mayoría del sector del progresismo opositor en el armado del Frente Amplio Progresista, liderado por el entonces gobernador de la provincia de Santa Fé, Hermes Binner. Su recorrido histórico da cuenta de la estrategia de construcción política seguida por BDP, dentro de la cual, su incorporación a la administración pública nacional y su capacidad de implementación de políticas sociales, fueron un elemento fundamental para constituirse como actores con capacidad de incidencia en la agenda pública y con cierto peso en el sistema político argentino.

³ Se señalarán entre comillas y con letra Itálica las expresiones correspondientes a categorías nativas (Boivin, Rosato y Balvi, 2003). Las mismas fueron extraídas de los relatos reconstruidos a partir de las entrevistas realizadas, los documentos internos, publicaciones, notas periodísticas de medios masivos y de información presente en la página Web del Movimiento Barrios de Pie (www.barriosdepie.org.ar).

⁴ En www.barriosdepie.org.ar obtenido el 10 de mayo de 2010.

⁵ Apud Construcción Participativa en el Estado. Relato de una experiencia. Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Ministerio de Desarrollo Social.

⁶ La misma tiene como objetivos “Hacer más eficientes la atención de las emergencias de carácter social como alimentación, la emergencia habitacional y los ingresos insuficientes, priorizando la atención de los grupos que presentan mayor riesgo; Promover la integración social a partir del incentivo y apoyo a proyectos productivos y sociales, y el mejoramiento de los ingresos de los sectores más vulnerables económicamente; y por último, impulsar el desarrollo y los lazos comunitarios fortaleciendo procesos asociativos, e interinstitucionales vinculados con el desarrollo social y local. En www.desarrollosocial.gov.ar. Obtenido el 11 de Mayo de 2010.

⁷ Entrevista a Pedro, facilitador nacional de la Región Buenos Aires, Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social.

⁸ En Construcción Participativa en el Estado, Relato de una experiencia, cit.

Referencias bibliográficas

Agamben, Giorgio (2011) ¿Qué es un dispositivo? en *Revista Sociológica* Año 26, Número 73, Páginas 249 – 264.

Biglieri, Paula (2010) “Nuevas conceptualizaciones sobre populismo en América Latina. La emergencia del Kirchnerismo” en Fernández, A. y Lesgart, C. (Comps.) *La democracia en América Latina: partidos políticos y movimientos sociales*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones. 63-99.

Boivin, M.; Rosato, A. y Balbi, F. (2003) “Frasquito de anchoas, diez mil kilómetros de desierto... y después conversamos” en Rosato, A. y Balbi, F. (Comps.) *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios de Antropología social*. Buenos Aires: Eds Antropofagia. 121 – 152.

Bukart, M.; Cobe, L. Fornillo, B. y Zipcioglu, P. (2008) “Las estrategias políticas de las organizaciones de desocupados a partir de la crisis del 2001” en Pereyra, S, Pérez, G. y Schuster, F. *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. Buenos Aires, Ed. Al Margen. 227 – 310.

Carballeda, A. (2010) “La intervención en lo social como dispositivo: una mirada desde los escenarios actuales” en *Revista Trabajo Social UNAM*, VI Época, N° 1, páginas 46 – 59

Chiara, M. y De Virgilio, M. (2009) “Conceptualizando la gestión social”. En Repetto F, Chiara, M y De Virgilio M (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires, Prometeo Libros. 53 – 86.

Colectivo Situaciones (2002) “Hipótesis 891. Más allá de los piquetes” Buenos Aires, Tinta Limón ediciones.

Cortes, Martín (2010) “Movimientos sociales y Estado en el Kirchnerismo”. Tradición, autonomía y conflicto” en Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. *Movilizaciónes, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce. 97 – 117.

Cortés, Martín (2010a) “Desafíos de la política latinoamericana contemporánea: Los movimientos sociales en la gestión estatal. El caso del Movimiento Barrios de Pie en Argentina”, XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La participación de los ciudadanos en la gestión pública”. Caracas.

Cortés, Martín (2010b) “Movimientos sociales y Estado en el Kirchnerismo. Tradición, autonomía y conflicto.” Páginas 97 – 117, En Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Ed. Nueva Trilce. 97 – 117.

Cunill Grau, Nuria (2004) “La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido? ” En GOMA, R. y JORDANA, J. *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona, Fundación CIBOD. 41 - 71.

Delamata, Gabriela (2007) “La ciudadanía en el movimiento social” en Villanueva, Ernesto y Masetti, Astor. *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy*. Buenos Aires: ED Prometeo. 51 -62.

Di Virgilio, M. y Galizi, D. (2009) “Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis” En Repetto F, Chiara, M y De Virgilio M (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires, Prometeo Libros. 319 -348

Fornillo, Bruno (2008) “Derivas de la matriz nacional – popular: el pasaje de la movilización a la estatalización del movimiento Barrios de Pie durante la presidencia de Néstor Kirchner (2001- 2007)”, en Pereyra, S, Pérez, G. y Schuster, F. (Comps.) *La huella piquetera*. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001, Buenos Aires, Ediciones Al margen: 120 – 149.

Freytes Frey, A. y Cross, C. (2007) “Movimientos piqueteros: alcance de su construcción política.” en *Revista Política y Cultura*, N° 27, Departamento Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. 121 – 141.

Freytes Frey, A. y Cross, C. (2006) “Políticas sociales y tradiciones ideológicas en la constitución de los movimientos de trabajadores desocupados.” Ponencia presentada en el 7 ° Congreso Nacional de Estudios del trabajo. ASET.

Garay, Candelaria (2007) “Social policy and collective action: Unemployed workers community association, and protest in Argentina”, en *Politics & Society*, Vol. 35, N ° 2, 301 -328.

García Fanlo, Luis (2011) *¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze y -Agamben* En Aparte Rei, Revista de Filosofía N° 74, marzo de 2011. Disponible en <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/fanlo74.pdf>, obtenido el 11 de Julio de 2011.

García Delgado, Daniel (2006) “El desarrollo en un contexto post neoliberal”, Introducción. En García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano. *El desarrollo en un contexto post neoliberal*. Hacia una sociedad para todos, Buenos Aires, ED CICCUS. 12 – 33.

Gimenez, Sandra (2004) “Políticas sociales y los dilemas de la participación” en Revista laboratorio/nline, *Revista de Estudios sobre el cambio social*. Año IV n N ° 16, 13 – 18.

Gómez, M. (2010) “Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: juicio al paradigma normal de análisis” en Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce. 65 – 95.

Gómez, M. (2007) “Origen y desarrollo de los patrones de acción y organización colectiva desafiante de los movimientos de desocupados en la Argentina” en Villanueva, Ernesto y Masetti, Astor. *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy*. Buenos Aires: Ed. Prometeo. 109 – 136.

Klachko, P. (2010) *Transformaciones en la organización popular a partir de la participación en el gobierno del Estado*. El caso del Movimiento Barrios de Pie, 2001 – 2008”. Documento de trabajo N ° 74 – Programa de Investigación sobre el Movimiento de la sociedad Argentina. 203 – 234.

Masetti, Astor (2004) “¿Protesta o lucha de clases? La idea de “conflictividad social” en las teorías de los movimientos sociales”. En: *Laboratorio/n line Revista de Estudios Sobre Cambio Social*. Año VI. número15. Instituto de Investigaciones Gino Germani. UBA. 20 -27.

Masetti, Astor (2011) “Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003 – 2009)” en *Entramados y Perspectivas Revista de la carrera de Sociología*. Volumen 1 N ° 1, Enero – Julio 2011:9 – 36.

Masetti, A. (2010) “Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un Estado progresista en Argentina”. *Argumentos, Revista de Crítica Social* N° 12, 2010: 81 - 108 en www.revistasigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/118/108. Accesado el 1 de junio de 2011.

Masetti, A.; Villanueva, E. y Gómez, M. (2010) *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce.

Masetti, A. (2009) *La década piquetera. Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires, Ed. Trilce.

Mc Carthy, J. y Zald, M. (1977) "Resource Mobilization and social movement: A partial theory". *American Journal of Sociology*. Vol. 82, N° 6 May, 1977: 1212 – 1241.

Naishtat, F. y Schuster, F. Comp. (2005) *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, ED Paidós.

Natalucci, A. (2010) "Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales" en *Revista Lavboratorio* N° 23, FSOC – UBA. 90-108.

O'Donnell, G. (1979) "Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics", Institute of International Studies, University of California, Berkeley David Collier (coord.): *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1979.

Ossorio, Alfredo (2003) "Planeamiento Estratégico" Edición Dirección Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública. 5° Edición.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982) "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación" en "Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual" Edición Jefatura de Gabinete de Ministros (Proyecto Modernización del Estado) 2ª Edición, 555 – 584.

Oszlak, O. (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en *Teoría de la Burocracia estatal*. O. Oszlak (Comp.) Paidós. 251 – 307.

Oszlak, O. (1980) "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Buenos Aires, Argentina. Cuadernos de trabajo CEDES.

Perelmiter, L. (2010) "Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados a la gestión de políticas sociales. Argentina (2003 – 2008)" en Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce. 137 – 156.

Perelmiter, L. (2007) "¿Es posible la debilidad estatal?" en *Papeles de Trabajo, Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales*. Año 1 N° 2. UNSAM. 1 – 20.

Perelmiter, L. (2005) "La experiencia y en ejercicio de la política en las instituciones estatales Argentinas. Notas para su abordaje" ponencia presentada en III Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 29 Y 30 de Septiembre de 2005.

Pérez, G. y Natalucci, A. (2010) "La matriz movimientista de acción colectiva en la Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista" *Revista América Latina Hoy*, N° 54, Ediciones Universidad de Salamanca. 97 – 112.

Quiroz, Julieta (2006) "Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del gran Buenos Aires". Serie etnográfica. Buenos Aires. Centro de Antropología Social, Instituto de Desarrollo Económico y Social & Editorial Antropofagia.

Rofman, Adriana (2007) "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos." Ponencia presentada en VII Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Salvador de Bahía, Brasil. Noviembre de 2007.

Schavelzon, Salvador (2007) "El gestionismo y el politicismo en el Estado: el caso de dos estilos de gobierno en la comisión municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires" en *Revista Campos* N° 8 (2). Brasil, 2007: 41 – 63.

Schuster, Federico (Comp.) 2005. "Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea". Buenos Aires, Ed. Paidós.

Subirats, J., et al. (2008) "Análisis y gestión de Políticas Públicas", Ed. Ariel; Barcelona.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003) *Entre la ruta y el Barrio: Las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Ed. Biblos.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2005) "La política de los movimientos de desocupados" En Naishtat, Francisco y Schuster, Federico comp. *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Ed. Paidós. 343 – 364.

Zaremborg, Gisela (2004) "Alpargatas y libro: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile" Santiago de Chile, CEPAL Serie Políticas Sociales N° 90.

Políticas sociales y disputas territoriales

El caso del programa “Argentina Trabaja”

Social policies and territorial quarrels. A case study on the “Argentina Works” program.

Dra. Ana Laura Natalucci

CONICET- Instituto de Investigaciones
Gino Germani,
Universidad de Buenos Aires.
anatalucci@gmail.com

Resumen

La reorganización de la política social desde 2003, y específicamente el lanzamiento del programa “Argentina Trabaja”, aparejó cambios para las organizaciones sociales. ¿En qué medida se reafirmó o cuestionó el rol que estas habían construido en el contexto neoliberal? ¿Qué resonancias tuvieron en las modalidades internas de las organizaciones, en sus marcos de acción y disputas que tienen en los territorios, y sus relaciones con agencias gubernamentales? El argumento que sostendré es que la implementación de ese programa acarrió desafíos para las organizaciones, que trastocaron sus dinámicas como también el campo multiorganizacional, reordenando con otros parámetros las disputas en los territorios. El artículo destaca las tendencias que organizaron la relación entre aquellas organizaciones y el gobierno en sus diferentes niveles.

Palabras Clave: Organizaciones sociales, kirchnerismo, dispositivos, políticas sociales, Programa Argentina Trabaja.

Abstract

The reorganization of social policies from 2003 on, and particularly the enactment of the “Argentina Works” Program, involved far reaching changes for social organizations which up to then displayed intense mobilizations against Neoliberalism and the heavy social impact of its subsequent

crisis. Such changes related to a broad range of issues, including the organizations’ internal structures, a redefinition of their territorial strategies and territorial competition among different organizations, as well as the organizations’ relations to a number of government agencies. This paper discusses the way the implementation of the “Argentina Works” Program posed heavy challenges to these organizations and the ways they managed to cope with them at different organizational levels.

Keywords: Organizations, kirchnerism, dispositives, social policies, “Argentina Works” Program

Introducción

A partir de la asunción de Néstor Kirchner como presidente en mayo de 2003 y de Alicia Kirchner como ministra de Desarrollo Social la política social dio un giro sustancial. En primer lugar, por intermedio del decreto 1506/04 se dispuso la disminución progresiva de la cantidad de beneficiarios del programa de transferencia condicionada de ingresos conocido como Jefes y Jefas de Hogar Desocupados/as (PJJHD) (Hopp, 2009a; 2009b); asimismo se mantuvo la retribución monetaria y se implementaron exigencias respecto del cumplimiento de la contraprestación requerida, desatendida hasta entonces (Logiudice, 2010).

En segundo lugar, se iniciaron varios programas de promoción del auto empleo. Esta decisión se vinculó con la redefinición de la estrategia en materia de política pública; se pasó a organizar a los destinatarios según el criterio de empleabilidad, distribuidos en dos grupos: empleable y no empleable (Scarfó, Hopp y Highton, 2009). En el primero se incluyeron aquellos que por sus trayectorias laborales individuales en el marco de un crecimiento económico tenían mayores probabilidades de conseguir un empleo; en el segundo se concentraron aquellos que, por esas mismas cuestiones, quedaban fuera del mercado. Esta división aludía a las posibilidades de acceder al mundo del trabajo y en consecuencia a las protecciones que este brinda (Soldano y Andrenacci, 2006). Para el primer grupo se crearon programas en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, orientados a la reinserción laboral y al mejoramiento de la calidad de los empleos.¹ Para el segundo grupo, el Ministerio de Desarrollo Social diseñó una serie de políticas sociales focalizadas (Hopp, 2009b): Plan Familias,² Manos a la Obra,³ Inversión Social (PRIS)⁴ e Ingreso Social con Trabajo, conocido como *Argentina Trabaja*.⁵

Fecha de recepción:
19.4.12

Fecha de aceptación:
29.6.12

El programa *Argentina Trabaja* se inscribe en una política más general de promoción del auto empleo y del trabajo como elemento de inclusión social; sin embargo resulta paradigmático por la magnitud de los recursos destinados y por las discusiones abiertas en torno a la economía social y la consolidación de formas de trabajo alternativas a la modalidad fordista conocida hasta entonces.

El presente artículo estudia la relación entre las organizaciones territoriales y los gobiernos locales en el doble contexto de la territorialización del conflicto social y de descentralización del Estado nacional, tomando como eje los incentivos de la política social a la participación institucionalizada de las organizaciones sociales.⁶ Como marco general –vinculado a lo mencionado por Danani (2005) respecto de la abundante bibliografía en políticas sociales que incluye diversas perspectivas y enfoques– tomaremos la perspectiva propuesta por Castel (2010; 2004), esto es como un dispositivo cuyo principal efecto es la constitución de un campo de acciones que delimita el despliegue de las organizaciones como también la configuración de subjetividades.

El objetivo consiste en analizar el programa *Argentina Trabaja* como un dispositivo, por lo que se describen las siguientes dimensiones: I) condiciones de producción y principales características, II) tendencias que regularon la relación entre las organizaciones sociales y el gobierno, en sus diferentes niveles, tanto en las etapas de decisión política como de ejecución y III) los modos que en que aquellas resignificaron el modo en que el Estado interviene en lo social. Estas dimensiones permitirán dilucidar varias interrogantes: ¿qué características asumió este programa y en qué medida puede ser pensado a la luz de nociones como focalización o selectividad? Asimismo ¿modificó la relación que esas organizaciones mantenían con el gobierno en sus diferentes niveles? ¿Reafirmó o cuestionó el rol que estas habían construido en el contexto neoliberal? Y en caso de haberse producido cambios ¿qué resonancias tuvieron en la redefinición de sus marcos de acción y disputa que mantenían en los territorios? El argumento que sostendré es que, por un lado, el programa no puede ser incluido rápidamente como uno de tipo focalizado, sino que introdujo innovaciones respecto de cómo pensar las protecciones sociales; por otro lado, su implementación generó desafíos para las organizaciones, que trastocaron sus dinámicas como también el campo multiorganizacional, reordenando con otros parámetros las disputas en los territorios.

Para el análisis se seleccionaron dos organizaciones: Barrios de Pie y el Movimiento Evita. La elección se justifica en tanto ambas se integraron tempranamente al kirchnerismo, se nuclearon con otras organizaciones para constituir frentes y participaron de modo activo de la implementación de la política social, no como meros transmisores sino apuntando a generar organización y reivindicación de derechos. Asimismo, como posteriormente Barrios de Pie se retiró del espacio kirchnerista, nos permitirá contar con un elemento extra para la comparación.

El texto se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se exponen brevemente las características del Programa *Argentina Trabaja* a fin de contextualizar las relaciones entre las organizaciones sociales y el gobierno nacional a partir de la implementación de aquel programa. En la segunda se presta atención a las percepciones y estrategias de las organizaciones así como a las dificultades que encontraron en su implementación, sobre todo en torno a su rol e intervención. Para la elaboración del artículo se tomaron datos construidos a partir de entrevistas en profundidad a dirigentes de ambas organizaciones y a funcionarios del gobierno nacional involucrados en la implementación del programa, teniendo suma precaución de cubrir todo el espectro de involucrados. Complementariamente se consultaron fuentes periodísticas, gubernamentales y de las organizaciones.

El Programa Argentina Trabaja como dispositivo

“El problema en la Argentina no es la pobreza sino la inequidad social”

(Declaraciones de Cristina Fernández de Kirchner, agosto de 2009)

El Programa de Ingreso Social con Trabajo fue creado por la resolución N° 3182/09 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En consonancia con la división en torno a los sectores empleables y no empleables, el decreto N° 1067/09 dispuso que el programa dependiera exclusivamente del Ministerio de Desarrollo Social. Esa norma establecía también que aquel debía inscribirse en la política destinada a la reducción de la pobreza, cuya misión era la profundización de “la generación de condiciones favorables que dinamicen la economía productiva del país, desarrollando acciones y políticas específicas destinadas a grupos especialmente vulnerables” (Decreto N° 1067, 2009: 1). Según los Informes “Presentación del Programa Social Inclusión con Trabajo” (Ministerio de Desarrollo Social, 2009a) y “Proceso de aprobación para la incorporación al Programa de Ingreso Social con Trabajo” (Ministerio de Desarrollo Social, 2009c) el propósito del programa consistía en la generación de empleo, la capacitación desde una perspectiva integral y la promoción de la actividad cooperativa. Complementariamente, se buscaba generar “ingresos para familias vulnerables, buscar mejorar de las condiciones sociales y de la calidad de vida en los barrios más postergados” (2009c: 1).

En agosto de 2009, durante el acto de lanzamiento, la presidenta Fernández de Kirchner sostuvo que:

Hoy lanzamos este plan para abordar el problema de la pobreza, porque estamos convencidos de que el trabajo es el mejor antídoto contra ella. Por eso es muy importante señalar la necesidad que tenemos de organizarnos social-

*mente para combatirla, porque la pobreza no es un fenómeno individual, sino social y requiere la organización de todos y todas en torno a esto.*⁷

En el discurso presidencial destacan dos núcleos centrales. Primero, el cuestionamiento al asistencialismo y por inferencia a la implementación de subsidios a la pobreza, como los programas de transferencia condicionada de ingresos. Segundo, reafirma la línea estratégica que el gobierno había adoptado en materia de política social consistente en la promoción del empleo, esta vez bajo la forma del cooperativismo. Ambos núcleos se fundamentan en un argumento general que diagnostica como el principal problema la inequidad social en términos de la distribución de la riqueza, y no el de la pobreza.⁸

Según la Guía Informativa del Programa elaborada por el Ministerio, el programa apuntaba a crear “oportunidades de inclusión” y mejorar “la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables” (2010a: 3). En esta dirección, se explica, por una parte, la organización bajo la forma de cooperativas y, por otra, la realización de obras de infraestructura local y/o saneamiento que contribuyeran al mejoramiento de las condiciones de vida, tales como infraestructura y equipamiento urbano, saneamiento ambiental y producción comunitaria; obras públicas y de mejoramiento habitacional (refacciones de clubes, de escuelas, mejoras y construcción de viviendas).

En resumen, la frase de Fernández de Kirchner sobre que “el problema en la Argentina no es la pobreza sino la inequidad social” estaba orientada a legitimar un programa cuya estrategia apunta a la integración social y al cumplimiento de derechos, con las consecuencias correspondientes para la constitución de sujetos beneficiarios y no de receptores de subsidios. Como veremos más adelante, esto fue fundamental para el rol atribuido a las organizaciones sociales, en tanto el garante de dichos derechos no eran ellas sino el Estado.

Características respecto su implementación y gestión

La implementación del programa preveía la conformación de cooperativas integradas entre 50 y 60 personas, con un capataz a cargo. Cada una debía registrarse en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

En términos de organización administrativa, la gestión del programa contempla un ente ejecutor y una contraparte; esta última constituida por gobiernos municipales, provinciales o cooperativas conformadas por organizaciones sociales. La decisión de qué tipo de módulo productivo ejecutar recae principalmente sobre organismo contraparte. En sus inicios, el programa se implementó a través de los gobiernos municipales, dejando para una segunda etapa a los provinciales, en especial al de la provincia de Buenos Aires, donde intervendrían con mayor protagonismo las organizaciones.

Para la formación de las cooperativas se utilizaron dos estrategias. La primera, el relevamiento efectuado por los técnicos del Ministerio que acudieron a los barrios convocando a los individuos que se encontraban en los registros oficiales por haber sido beneficiarios de programas anteriores. La segunda estuvo a cargo de los municipios, que se encargaron del empadronamiento de los postulantes; las organizaciones no han tenido un rol central en la inscripción de interesados, aunque estuvieron habilitadas para hacerlo. Una vez confeccionadas las listas, el Ministerio se ocupó de una primera selección de acuerdo a determinados criterios de elegibilidad. Entre los requisitos, el beneficiario debe pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica, no debe tener ingresos familiares provenientes de programas sociales (a excepción de la recepción del Plan Familias y luego de la Asignación Universal por Hijo) o de prestaciones previsionales –tanto del sistema contributivo como no contributivo– no estar registrado como empleado en actividad o monotributista y no recibir seguro de desempleo; asimismo, debe estar domiciliado en las localidades definidas como prioritarias para la implementación del programa e incluirse en una cooperativa de trabajo convenida a los fines del Programa (Informe semestral Síntesis Actual Programa de Ingreso Social con Trabajo, 2010b).

Una vez que el Ministerio elabora las listas de los beneficiarios, los municipios se ocupan de la formación de las cooperativas, según los criterios que estimen adecuados. Este punto es el que mayor variación ha presentado entre los distintos distritos. Antes de ser incluido en una cooperativa, cada postulante debe registrarse en la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) e inscribirse en el monotributo social.⁹ La remuneración estuvo estipulada inicialmente en 1.200 pesos mensuales. Como contraparte de la retribución, cada cooperativista debe cumplir con 40 horas semanales de trabajo y realizar un curso de perfeccionamiento de su oficio original o de terminalidad de los ciclos educativos obligatorios, asistencia y promoción de la salud, asistencia integral a la familia, contable y jurídica. Este conjunto de actividades, que fue definido por el Ministerio como “integralidad”, estuvo motivado por el diagnóstico de la población involucrada, de la cual el 75% no había concluido la escolaridad formal ni poseía oficio o capacitación laboral (Informe semestral Síntesis Actual Programa de Ingreso Social con Trabajo, 2010b).

La meta de la primera fase preveía la creación de cien mil puestos de trabajo. Según datos proporcionados por el Ministerio ante el requerimiento de la organización no gubernamental Poder Ciudadano, a fines de abril de 2010 existían 1.790 cooperativas, con un presupuesto ejecutado de 1.734.654.632 pesos. De acuerdo la evaluación del Ministerio, durante el primer semestre de 2010 se había incorporado al 77% de la población prevista en las provincias de Tucumán, Corrientes y Buenos Aires. Para la segunda fase se preveía que las organizaciones pudieran constituirse en entes de contraparte y en consecuencia participar de la gestión del programa. En junio de 2011, 107.638 personas

estaban incorporadas a los entes ejecutores municipales, mientras 65.960 lo estaban al ente provincial; la ejecución presupuestaria alcanzaba los 2.266.434.615,14 pesos y 420.039.030 respectivamente.¹⁰

Antes de finalizar esta primera sección quisiera problematizar el supuesto carácter focalizado del *Argentina Trabaja*. En principio, es pertinente mencionar que la palabra adecuada sería la de selectividad en tanto la focalización resulta una noción tautológica ya que toda política social está referida a una “población-objetivo” (Sojo, 2007: 113).¹¹ Atendiendo a esta cuestión, el programa tuvo una lógica selectiva que ha caracterizado a la política social de las últimas décadas respecto de la población así como del tipo y términos del beneficio que se brindaba. En otras palabras, el programa lejos de tener un carácter universal, se dirigió a un sector de la población caracterizado como pobre, vulnerable o no empleable. Más allá de esta cuestión, hay que señalar otras dos. La primera es que su masividad contrarrestó dicha selectividad. La segunda, es que la formulación del programa introdujo modificaciones en la planificación de la política social al involucrar nuevas nociones, como protección social integral, articulándolas en un lenguaje de derechos.

Disputando territorios: rupturas y continuidades en las relaciones entre organizaciones y gobierno(s)

En lo que refiere a las condiciones de su formulación, inicialmente el programa, por un lado, se había pensado como contrapropuesta a una demanda de algunas organizaciones sociales que reclamaban la extensión del salario familiar a los desocupados y trabajadores en negro. Por otro, como se mencionó en la Introducción, se inscribía en la línea del Manos a la Obra y del PRIS, este último impulsado por organizaciones como el Movimiento Evita que creían encontrar bajo la modalidad cooperativa una forma de subsidiar el trabajo. Sin embargo, que la demanda de algunas organizaciones haya sido aceptada por el gobierno no implicó que se les atribuyera a las organizaciones el rol que ellas esperaban. En todo caso, tal cosa no debería ser tomada como un hecho.

Las expectativas de las organizaciones estaban fundadas en el lugar que se les había asignado en otras coyunturas, en materia de política social en particular y en protección social en general. Brevemente, en la historia argentina las regulaciones sociales no eran garantizadas de un modo directo por el Estado, sino por intermediarios como las organizaciones sindicales que intercedían en la prestación de obras sociales y en el servicio previsional (Merklen, 2005). A partir del proceso de desindustrialización (con la creciente desocupación) impulsado desde mediados de los años setentas y fuertemente desde los noventas, los sindicatos perdieron el monopolio de la representación de los sectores populares en tanto el trabajo dejaba de ser el principal soporte de integración social (Martuccelli y Svampa, 1997). Se produjo así un nuevo escenario de heterogeneidad donde las organizaciones sindicales perdieron la gravitación que las caracterizara otrora

(Mustapic, 2003); mientras tanto emergieron organizaciones territoriales, “piqueteras”. Lejos de pensar que unas reemplazaron a otras, es posible explicar dicho proceso por las transformaciones que afectaron las relaciones entre lo público, lo privado y lo estatal (Pérez, 2010). En este sentido, se trastocó el espacio multiorganizacional, entendiendo por tal “el campo donde organizaciones de movimientos sociales, sindicatos y partidos políticos coordinan y articulan acciones y estrategias a partir de diferentes conflictos” (Natalucci, 2012a: 2). A diferencia de los sindicatos, las organizaciones piqueteras se abocaron a la construcción de lazos territoriales, signados por relaciones de proximidad, que permitieron resignificar la vida de miles de personas que eran desplazadas del mundo del trabajo.

Ante una sociedad heterogénea y sectores importantes de la población desocupados, con la consecuente inhibición de protecciones sociales, las organizaciones piqueteras se convirtieron en intermediarias en la prestación de políticas sociales. Si bien esto ha variado de acuerdo a los signos partidarios de los gobiernos (Svampa y Pereyra, 2003), puede encontrarse una regularidad en esa dirección. Consiguientemente, las organizaciones piqueteras se ocuparon de los planes mediante acciones contenciosas, negociar las cantidades y formas de distribución, elaboración de las listas de beneficiarios, como también del control de las contraprestaciones exigidas. En definitiva, se dedicaban a la gestión y monitoreo de las políticas sociales. De hecho esto les permitió entre 2000 y 2001 posicionarse como un interlocutor válido a nivel nacional y crecer de un modo significativo durante 2002-2003 (Svampa y Pereyra, 2003). Este tipo de intervención sin dudas reforzó una práctica y un horizonte de expectativas donde las organizaciones aspiraban a cumplir una doble representación: de los sectores populares frente al Estado y, al mismo tiempo, ante este último de aquellos sectores. Esta dinámica encontró un punto de inflexión a partir de la implementación del programa *Argentina Trabaja*.

Relacionado con ese cambio, surgen varias interrogantes acerca de cómo reaccionaron las organizaciones y qué estrategia adoptaron. A modo de hipótesis, las dos organizaciones que se tratan en este artículo lo hicieron de modo disímil, circunstancia atribuible al tipo de vínculo que cada una tenía con el gobierno nacional y con el municipal. Asimismo, tanto Barrios de Pie como el Movimiento Evita mantuvieron una disputa con los gobiernos locales en términos de quién representaba a los sectores populares y en consecuencia quién se ocuparía de la gestión de la política social.

La implementación y gestión del programa no estuvieron exentas de conflictos, que fueron mutando; en este sentido, es menester establecer una periodización.

El primer momento conflictivo podría situarse en el segundo semestre de 2009. En este lapso se destacaron dos conflictos. Por un lado, las organizaciones cuestionaron la decisión de priorizar a los municipios como entes de la contraparte, que interpretaron como

una clara postergación a ellas. Sostenían que de ese modo se les restituía a los gobiernos locales un rol preponderante en la gestión de la política social que hasta entonces había sido por lo menos compartido. Como corolario, las organizaciones quedaron temporalmente desvinculadas del programa, pudiendo incorporar cooperativistas de acuerdo a cupos, por fases. Las pocas excepciones se produjeron en aquellos distritos donde las organizaciones tenían buenas relaciones con los funcionarios locales. Por otro lado, las organizaciones criticaron el proceso de conformación de las cooperativas dado que estas no devinieron de experiencias de auto organización, sino de la decisión del ente de la contraparte. Para las organizaciones esto socavaba el potencial de su construcción política. Al respecto, en declaraciones periodísticas un dirigente de Libres del Sur sostuvo que: “los intendentes dividen a nuestros compañeros en pequeños grupos con el objetivo de licuar la organización”.¹² En esta dirección, organizaciones como el Polo Obrero, Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa (CCC), Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat Disidente (FTV-D) y el Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST) promovieron acampes frente al ministerio de Desarrollo Social en la ciudad de Buenos Aires reclamando la inclusión de postulantes que habían inscripto por iniciativa propia.

El segundo conflicto se desencadenó entre fines de 2009 y principios de 2010, extendiéndose hasta mediados de dicho año por cuestiones relativas a la gestión del programa, como atrasos en el pago, derechos de los cooperativistas –aguinaldo, vacaciones–. Asimismo se mantuvo la demanda por la incorporación de integrantes y fundamentalmente para que las organizaciones pudieran tener sus propias cooperativas a cargo. Con las consignas “Cooperativas sin punteros” y “trabajo sin clientelismo” aquellas organizaciones llevaron adelante cortes de calle frente a la sede ministerial y ocupaciones de edificios municipales. A propósito de estas protestas, se consiguieron cupos para los postulantes inscriptos por las organizaciones. Es de destacar que estas manifestaciones no contaron con el apoyo de otras organizaciones, en tanto la demanda no sólo afectaba a un sector específico, sino que en los términos en que fue formulada implicaba cierto desentendimiento por parte del Estado de la gestión del programa. Esto último sin dudas afectó la solidaridad interorganizacional.

En resumen, las características de este programa cuestionaban de un modo indirecto la intermediación de las organizaciones en la política social. A fortiori, lo que se observa es un intento de ordenamiento de la implementación de la política social “desde arriba”, que incluyó de manera relativamente homogénea a municipios y organizaciones.

Recapitulando sobre el cuestionamiento de las organizaciones, ¿qué incidencias tuvieron esas controversias en su dinámica interna y en sus estrategias? ¿En qué medida este tipo de implementación cuestionó las competencias que las organizaciones habían adquirido en el transcurso de la crisis? En principio, las organizaciones habían reemplazado al Estado allí donde este no había podido resolver las perversas consecuencias

del neoliberalismo. Sin embargo para responder estas preguntas con la complejidad que ameritan no alcanza con el análisis del programa, sino que es menester reflexionar sobre el marco de interacciones conflictivas de las organizaciones en ese campo de acciones que los dispositivos sociales habilitan pero también constriñen respecto de sus dinámicas internas y competencias. A colación de esta propuesta, a continuación se analizan los casos de Barrios de Pie y el Movimiento Evita.

El caso de Barrios de Pie

“Los problemas del trabajo se tienen que resolver con las organizaciones sociales desplazando al PJ”

(Entrevista a dirigente, CABA, 2011)

Barrios de Pie se integró oficialmente la coalición de gobierno en 2004, aunque desde 2003 estaba participando de la gestión de algunos programas, como Manos a la Obra. La lectura de la organización respecto de su integración, lejos de pensarse en términos de cooptación, era justificada por los aciertos del gobierno, en especial la convocatoria realizada por el presidente Néstor Kirchner a comienzos de su mandato. Si bien algunos de sus dirigentes se incorporaron como funcionarios en áreas gubernamentales, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, principalmente lo hicieron en el Ministerio de Desarrollo Social en áreas de juventud y de la mujer, vinculadas a la implementación y gestión de políticas sociales. Este cambio fue significativo para el Movimiento en términos identitarios (Schuttenberg, 2012), de su horizonte de expectativas (Natalucci, 2010), así como de su concepción acerca de la relación con el Estado (Perelmiter, 2010). La organización se retiró del espacio kirchnerista a mediados de 2008 poco después del conflicto con las patronales agropecuarias por la resolución N° 125/08 (que ordenaba un aumento a las retenciones a las exportaciones); sin dudas el punto de inflexión lo constituyó la asunción de Kirchner como presidente del Partido Justicialista (PJ). Cabe agregar, que algunos dirigentes, como Jorge Ceballos, ya habían renunciado los cargos ejecutivos que desempeñaban. En dicho caso, la dimisión de Ceballos a la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular del Ministerio de Desarrollo Social se produjo por la falta de apoyo del gobierno nacional a su candidatura a intendente de La Matanza.

Hasta 2003, Barrios de Pie había organizado su tarea política en torno a la construcción territorial la movilización social era la estrategia destinada a conseguir recursos en clara confrontación con el Estado.¹³ Su incorporación al kirchnerismo, y luego al Ministerio de Desarrollo Social, trastocó esa lógica. El Movimiento se propuso, por un lado, intervenir “donde el Estado no llegaba” (entrevista a dirigente de Barrios de Pie, CABA, 2011); por ello, impulsó la creación de programas en temáticas relacionadas con su experiencia militante, como educación popular, salud o género. Por otro, entendía

que el Estado era “un lugar de disputa [en el cual] había que meter adentro la organización social para resolver los problemas” (entrevista a dirigente de Barrios de Pie, CABA, 2011). Seguía teniendo la misma práctica: intentar resolver ciertos problemas sociales o demandas; lo que había cambiado era el marco, este ya no era la calle, sino el Estado.¹⁴ En esta dirección, el Movimiento pergeñó su proyecto más ambicioso: el programa de Promotores Territoriales. Su propósito era generar una herramienta de organización social que contribuyera a fortalecer el trabajo territorial, al mismo tiempo que disputarlo con los intendentes del conurbano bonaerense; para esto era fundamental la creciente participación en la definición y gestión de la política social. De esta manera, la relación se establecía entre el nivel nacional y los sectores populares en el territorio mientras la organización se arrogaba el rol de mediación entre ambos.

El programa *Argentina Trabaja* revirtió esa dinámica. En primer lugar, hasta ese entonces la organización consideraba que si bien no tenía un rol preponderante en la intervención territorial, por lo menos lo tenía en términos de disputa con los intendentes. El programa, por el contrario, se implementó a partir de los municipios, desplazando a las organizaciones a un lugar subsidiario. Tan fue así que algunas organizaciones, entre ellas Barrios de Pie, se enteraron de la existencia del programa en el momento del anuncio formulado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner; hasta entonces sólo habrían escuchado rumores en los barrios. Su primera reacción fue realizar una marcha hasta una dependencia ministerial para pedir una reunión con las autoridades. Si bien el objetivo era conocer los detalles del programa, como trasfondo había cierta expectativa de negociar una posición en su beneficio. Sin embargo, la reticencia del Ejecutivo nacional en modificar la modalidad prevista para la implementación del programa incentivó al movimiento a la organización de acciones públicas contenciosas, como marchas, acampes, tomas de dependencias gubernamentales y denuncias públicas coordinadas con la CCC, MST y el Frente Popular Darío Santillán. Las consignas “Cooperativas sin punteros” y “Trabajo sin clientelismo” denunciaban la forma en que el programa se estaba implementando y sobre todo el rol de los municipios. Entre otras, realizaron un acampe por veinte días en octubre de 2009 sobre la avenida 9 de Julio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires frente a la sede del Ministerio de Desarrollo Social, ante la versión que los cooperativistas no cobrarían sus asignaciones antes del fin de ese año. Otro acampe se hizo a propósito de los festejos por el Bicentenario para demandar nuevas incorporaciones a las cooperativas.

Pese a los esfuerzos, la coordinación interorganizacional no resultó la esperada. Por un lado, por las diferentes percepciones que tenía acerca del *Argentina Trabaja*, Barrios de Pie interpretaba al programa como fruto del acuerdo entre el gobierno nacional y los municipios del conurbano para la transferencia de recursos de aquel a estos. Su objetivo era volver a erigirse como interlocutor válido de modo de poder intervenir en la implementación de la política social. Por otro lado, cada organización mantenía su propio

canal de negociación y necesitaba mostrarle a sus bases que era capaz de revertir una medida gubernamental.

Al menos en el caso de Barrios de Pie, sus preocupaciones progresivamente se reorientaron de la exclusión de postulantes a la posibilidad de incidir en la asignación de tareas, con la posibilidad de coordinar cooperativas y definir qué módulos debían ejecutarse. Luego del proceso de movilización, el Movimiento logró incluir cerca de dos mil cooperativistas; una vez que las cooperativas empezaron a funcionar, definió un trabajo de organización tendiente a conformar postas sanitarias o espacios para la enseñanza; asimismo, realizó un relevamiento para identificar aquellas instituciones o espacios que necesitaban refacciones para incluirlos en los módulos. Ambas actividades estaban orientadas a generar *organización popular* a través de las cooperativas.

Aún con estos logros, la percepción de la organización sobre el programa no es buena. En principio, por la falta de organización de los cooperativistas más allá de la ejecución de los módulos. Segundo, por el desgaste que implicaba la movilización permanente ante cada conflicto. Empero, la problemática de fondo tiene relación con que el Movimiento aspiraba a reposicionarse como interlocutor válido y legitimado en la gestión de la política social, en un esquema que priorizara a las organizaciones sociales antes que al Partido Justicialista (PJ) y su estructura territorial. Tal como lo enunció un entrevistado: “los problemas del trabajo se tienen que resolver con las organizaciones sociales desplazando al PJ” (entrevista a dirigente de Barrios de Pie, CABA, 2011).

En resumen, si bien la movilización tuvo resultados positivos parciales en cuanto el Ministerio de Desarrollo Social decidió la reapertura de la inscripción, habilitando cupos para las organizaciones, no logró el reconocimiento como interlocutor legítimo que desempeñaba otrora. En consecuencia, el conflicto acerca de qué relación debían tener las organizaciones con presencia territorial no sólo estaba lejos de resolverse, sino que quedó subsumido en una lógica local, en vez de la nacional en la que aquellas se desenvolvían con mayor familiaridad.

El caso del Movimiento Evita

“Igualar para arriba”

(Entrevista a dirigente del Movimiento, CABA, 2011)

El Movimiento Evita se conformó en 2005 a partir de la confluencia de varias organizaciones autoreconocidas como pertenecientes al campo “nacional y popular” (Natalucci, 2008). Estas tenían trayectorias similares respecto a sus identificaciones identitarias, en sus modalidades de intervención en el espacio público —de movilización principalmente—, de

construcción territorial y de vínculo con el Estado. En su momento constitutivo, el movimiento se definió como “una organización social y política movimentista con aspiraciones electorales” (Natalucci, 2008: 126). Su identificación peronista y el temprano acercamiento al kirchnerismo le permitieron un despliegue territorial significativo y acceso a cargos en el Ministerio de Desarrollo Social y en la Secretaría General de la Presidencia, así como en organismos provinciales, en especial en la provincia de Buenos Aires.

Tempranamente, el Movimiento concibió a la economía social como la posibilidad de lograr el pleno empleo. En palabras de uno de sus dirigentes “no [se trata] sólo de distribuir un ingreso, sino de distribuir el trabajo” (entrevista a dirigente del Movimiento Evita, CABA, 2011). En este sentido, la economía social es pensada como la modalidad de incorporación de los sectores sociales al mundo del trabajo, en un contexto de transformaciones del capitalismo. En un plano ideológico, implica la restitución “del derecho al trabajo que el Estado le robó a la clase trabajadora” (entrevista a dirigente del Movimiento Evita, CABA, 2011).

En este sentido, el Movimiento Evita ha promovido y participado de la gestión de la política social desde el Ministerio, en particular en los programas Manos a las Obras y PRIS. El primero, como se mencionó, consistía en un subsidio para la adquisición de materiales de obra; esto requería que la cooperativa estuviera constituida y contara con la infraestructura productiva necesaria. Aun cuando el Ministerio contribuyera con insumos, había una dificultad mayor vinculada a la comercialización. Por su parte, el PRIS intentaba reparar esos obstáculos, de ahí que promoviera la conformación de cooperativas con actividades de servicio, en una escala minúscula en comparación con el *Argentina Trabaja*. Este programa había sido formulado e impulsado a principios de 2009 por el Movimiento Evita a propósito del cargo que Emilio Pérsico, uno de sus dirigentes, ocupaba en la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

La crisis financiera internacional de 2008 había golpeado fuertemente a los sectores populares, obstruyendo su participación en la economía formal, por un lado, y deteriorando la informal donde tenían más chances de involucrarse, por el otro. En este marco, el Movimiento insistió con que el gobierno debía subsidiar el trabajo, bajo la forma del cooperativismo. En el encuentro realizado en el club Ferrocarril Oeste el 11 de marzo de 2010, convocado con la consigna “En defensa del consumo popular y el salario”, Pérsico manifestó la necesidad de generar un millón de puestos de trabajo.

A raíz de estas cuestiones, el Movimiento celebró la iniciativa del gobierno respecto del programa *Argentina Trabaja*, sobre todo por su promoción de valores como el asociacionismo y la economía social. Su afinidad con el kirchnerismo y su concepción heterónoma respecto del Estado favorecieron su participación en la implementación y

gestión del programa. Se calcula que el Movimiento para fines de 2011 tenía alrededor de 14 mil cupos.¹⁵ Aunque existen diferencias a nivel territorial según los acuerdos con cada gobierno local, el Movimiento Evita se involucró en el proceso de ejecución de la primera fase, mientras que dos de sus dirigentes asumieron como secretario de Participación Ciudadana y como presidente del Consejo Consultivo de Participación Ciudadana de la provincia de Buenos Aires respectivamente. Estas áreas se ocupan de la concreción de la segunda fase del programa –provincial– donde se suponía que las organizaciones tendrían mayor protagonismo. Esto no implica que no se hayan generado disputas con los gobiernos locales por la construcción territorial. En todo caso, esas relaciones no son de estricta competencia –como sí lo es para Barrios de Pie–, sino que oscilan entre la cooperación y el conflicto. Sin embargo, el Movimiento Evita no recurrió a la movilización para plantear demandas o sugerir correcciones; al contrario, las que se realizaron fueron en apoyo al programa: por ejemplo el corte de calle frente a la sede ministerial en noviembre de 2009.¹⁶

En este marco, el Movimiento participó de la gestión del programa, ocupándose, por un lado, de conformar cooperativas, y por otro, de promover la organización de los cooperativistas. Relacionado con esto, una de las discusiones planteadas por la organización tenía relación con la difusión de las ideas del cooperativismo con el fin de que estas pudieran solventarse más allá del financiamiento estatal. Otras de sus inquietudes se orientó al tipo de trabajo que se creaba con el *Argentina Trabaja* y cómo este podía facilitar o no la integración de sectores sociales. En sus términos, el programa generaba al mismo tiempo *trabajo precario e inclusión social*. Si por el primero debemos entender un empleo inestable y que en consecuencia no permite proyectar el futuro, el segundo alude a una serie de protecciones que el gobierno impulsó de modo complementario, como obra social y aportes previsionales.¹⁷ Aún con contradicciones, lo cierto es que la percepción del programa es positiva en tanto no cuenta como una contención, sino como un derecho –al trabajo, a la protección social– que el Estado garantiza. De esto en definitiva se trata lo que los dirigentes enuncian como “igualar para arriba”.

El impacto para la organización fue significativo ya que le permitió posicionarse como el representante de esos sectores inempleables que pueden encontrar en el cooperativismo su integración al mundo del trabajo, y en consecuencia a la sociedad. Esto implicó cierta redefinición del sector que aspira a representar, los *humildes*, los *desposeídos*, como de los alineamientos organizacionales. Respecto de esto último, el Movimiento Evita desistió de la creación de frentes con otras organizaciones kirchneristas (como la FTV o el Frente Transversal) y se orientó a una alianza estratégica con la Confederación General del Trabajo (GCT) (Natalucci, 2012b). Esto tiene estrecha relación con la resignificación de sus expectativas en términos de proponerse la reunificación de la clase trabajadora. Por ello, la relación con la CGT no es vista como de competencia, sino más bien de cooperación. A su vez, el Movimiento Evita creó un nuevo frente: el de

economía popular, a partir del cual intenta organizar las reivindicaciones emergentes de dicho sector para darle una orientación política. En tal sentido, recientemente la organización fundó la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). En sus palabras, se trata de alentar “sujetos de protagonismo y no de caridad” (entrevista a dirigentes del Movimiento Evita, Avellaneda, 2011).

Reflexiones finales

El objetivo de este artículo fue analizar el programa *Argentina Trabaja* como un dispositivo que constituye un campo que delimita tanto el accionar de organizaciones como las configuraciones subjetivas. En pos de este objetivo se analizaron dos organizaciones: Barrios de Pie y el Movimiento Evita; ambas compartían una trayectoria de construcción territorial y participaron del gobierno kirchnerista; asimismo que la primera se hubiera retirado del mismo constituyó un factor de comparación significativo.

Aunque el programa *Argentina Trabaja* fue lanzado por el gobierno para dar una respuesta a aquellos sectores calificados como inempleables en el marco de la crisis internacional de 2008, su apuesta al cooperativismo conllevó una mirada en el mediano plazo. El objetivo del programa involucró tanto la generación de empleo como el mejoramiento de la calidad de vida de familias vulnerables –de ahí los tipos de módulos previstos orientados al mejoramiento del hábitat–. En tal sentido, el discurso del gobierno apeló a posicionar la inequidad social como el principal problema, por un lado, y el trabajo como el mejor modo de resolver la pobreza, por el otro. Por esos motivos, no se trata de un caso de focalización sino de un programa selectivo –por la población a la que está orientada–, masivo –por la cantidad de recursos destinados como por los cooperativistas que nuclea– e innovador respecto de la integralidad que supone en términos de protección social como del lenguaje de derechos en que se articula su fundamentación.

La exposición de las secciones precedentes puso de relieve asimismo la relación que las organizaciones mantuvieron con el gobierno en sus diferentes niveles y en las distintas etapas del programa. Un aspecto de dicho vínculo se relaciona con la participación que tuvieron aquellas en el programa y a su vínculo con el nivel nacional. En el momento de su formulación, el Ejecutivo tuvo en consideración el reclamo de generar trabajo subsidiado en forma de cooperativas, tal como venían solicitando algunas organizaciones, principalmente el Movimiento Evita. Aunque ninguna organización participó de la toma de decisión, no todas tuvieron el mismo rol en la etapa de implementación. En términos generales, el gobierno nacional decidió recostarse sobre las estructuras de los municipios. Al respecto, entiendo que esta definición no se fundamenta necesariamente en la voluntad de desacreditar a las organizaciones, sino más bien en la evaluación de las capacidades burocráticas necesarias para el sostenimiento de un programa de tal

envergadura. Respecto de la etapa de gestión, hubo organizaciones que tuvieron un rol marginal mientras otras alcanzaron uno preponderante. Esta diferencia puede observarse en el cupo de cada una. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, el Movimiento Evita tiene cerca de 14 mil inscriptos, en tanto Barrios de Pie cuenta con alrededor de dos mil; asimismo, mientras algunos de sus dirigentes ocupan cargos importantes en la estructura del programa, otros deben movilizarse para solicitar audiencias con las autoridades.

Un segundo aspecto de la relación entre las organizaciones y el gobierno, esta vez local, se evidencia en las disputas territoriales, entendiendo por tales los desafíos generados para las organizaciones y los vínculos mantenidos con aquel en sus diferentes niveles. La política social cumple un rol significativo ya que constituye uno de los modos en el que el Estado organiza e interviene en la cuestión social en los territorios. Como se mencionó, más allá de sus diferencias, tanto Barrios de Pie como el Movimiento Evita mantuvieron una disputa en aquellos relacionada directamente con quién representa a los sectores populares.

Durante el período kirchnerista, la tensión entre las organizaciones y los gobiernos locales se mantuvo, aunque controlada, mientras ambas participaron de la coalición gobernante. En el caso de Barrios de Pie, se agudizaba en las coyunturas electorales, dado que la diferencia entre el kirchnerismo y PJ se desdibujaba. En cambio el Movimiento Evita contaba con otros recursos y canales donde plantear propuestas y viabilizar proyectos; por su adscripción al peronismo y su creciente involucramiento en el Frente para la Victoria no tenía reparos en compartir el espacio con el *pejotismo*. En todo caso, entre 2003 y 2008 –año en que Barrios de Pie se retiró del espacio oficialista– ambas mantuvieron disputas con los intendentes, en una suerte de competencia por la construcción territorial y, en consecuencia, por la representación de esos sectores frente al Estado y viceversa. Luego de 2008, esta situación experimentó algunos cambios. Barrios de Pie modificó su estrategia política, en adelante promovió la movilización para reclamar recursos y mantener su construcción en los territorios. El Movimiento Evita, por el contrario, consolidado a nivel nacional accedió a cargos en el poder ejecutivo tanto en el Estado nacional como en algunas provincias, que le permitieron reforzar la organización a nivel local, al mismo tiempo que no confrontar abiertamente con las autoridades. Está claro que esto es una generalización a partir de datos comunes, habiendo diferencias en los distritos según los acuerdos que cada intendente tenga con el Frente para la Victoria y con los dirigentes de las organizaciones.

El programa *Argentina Trabaja* marcó un punto de inflexión en esa dinámica, ya que el Ejecutivo nacional intentó ordenar “desde arriba” la gestión de la política social, incluyendo de maneras diferentes a municipios y organizaciones. Lo cierto es que al realizarse la implementación del programa sobre la base de los municipios –aún con la

salvedad realizada respecto de las capacidades burocráticas–, esto generó malestar para las organizaciones, en tanto vieron cuestionado el tipo de participación que tenían hasta entonces y que habían adquirido al calor del Estado neoliberal. En esta dirección, el cambio operado a propósito del programa *Argentina Trabaja* implicó por lo tanto algunos corrimientos. Barrios de Pie y el Movimiento Evita no reaccionaron de la misma manera, el primero reforzó su estrategia de intervención, realizando acciones contenciosas como modo de canalizar sus demandas, el segundo optó por participar en la implementación junto con los gobiernos municipales.

Es posible relacionar esos cambios con los acuerdos que cada organización tenía con el kirchnerismo pero también con sus gramáticas, entendiendo por tal la manera en que se procesan las diferencias políticas. En efecto, Barrios de Pie creía que había que presionar para volver a recuperar el rol que tuvieron otrora cuando se ocupaban de gestionar las políticas sociales; el Movimiento Evita, en cambio, que debía intervenir en la medida de lo posible mientras se implementaba la segunda fase donde las organizaciones tendrían mayor protagonismo. Esto fue posible también por la reconfiguración de su horizonte de expectativas: la reunificación de la clase trabajadora requería la organización de los sectores populares que siguen sin trabajo, aparejando cambios en los alineamientos organizacionales, orientados hacia la CGT como modo de rearticular a los trabajadores. Por último, el Movimiento Evita instaló el debate sobre la economía social, o la *economía popular*, que no sólo ha sido tomada por el gobierno, sino también por los cooperativistas que participan de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular.

Para finalizar, quisiera agregar que este artículo orientó su enfoque a la mirada de las organizaciones, en especial a la de sus dirigentes con el propósito de identificar los cambios en sus dinámicas y expectativas. Sin embargo, para el análisis de las configuraciones subjetivas instituidas por el dispositivo es menester realizar un trabajo micro sociológico que rastree a nivel territorial las transformaciones que aquí se han identificado para complejizar el análisis. Se confía en que este trabajo constituya un esfuerzo en tal sentido.

¹ El ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social cuenta con muchos programas que propician, por un lado, la incorporación al mercado de trabajo, y por otro, el mejoramiento de la calidad de los empleos. Entre otros pueden mencionarse el de Inserción Laboral (PIL) –tanto para el sector público, privado y rural–, Herramientas por Trabajo, de Empleo Comunitario (PEC), Jóvenes con más y mejor empleo. La reconstrucción de estos excede las posibilidades de este artículo, puede consultarse la página oficial del ministerio: <http://www.trabajo.gov.ar/>. Acceso el 19 de septiembre de 2011.

² El diseño e implementación del Plan Familias se concentró en el Ministerio de Desarrollo Social. Entregaba un subsidio de \$100 más un adicional de \$25 por hijo, hasta alcanzar la suma máxima de \$200, destinado a los perceptores que tuviesen tres o más hijos. A cambio, las familias debían acreditar la realización periódica de controles de salud y la escolarización de los niños miembros del hogar (Logiudice, 2010: 6). Según información brindada por la ANSES, estos beneficiarios a partir de diciembre de 2009 empezaron a cobrar la Asig-

nación Universal por Hijo. Disponible en: <http://www.qpasa.com.ar/las-noticias/auph/1077-comunicados-ases-asignacion-universal-por-hijo.html>. Acceso el 20 de septiembre de 2011.

³ El programa Manos a la obra –financiado íntegramente con fondos del Estado nacional– se implementó a partir de agosto de 2003. Asumió dos modalidades: por un lado, el otorgamiento de subsidios a las cooperativas pertenecientes a organizaciones; aquellos se negociaban directamente entre el ministerio y los dirigentes de estas. Por otro lado, se entregaban subsidios a grupos asociados ocasionalmente y administrados predominantemente por los municipios (Logiudice, 2010). Los subsidios debían ser destinados a la compra de materias primas, equipamiento y maquinarias. En este marco, se firmaron convenios por un monto de 1.790.000 pesos destinados a 84 proyectos para 17 organizaciones (FTV, Barrios de Pie, CCC, MIJD y BPN). La proyección preveía la generación de 2.000 puestos de trabajo. En el acto de lanzamiento, además del Presidente estuvieron presentes los ministros Alicia Kirchner, Aníbal Fernández y el secretario general de la Presidencia, Osar Parrilli. Por parte de las organizaciones participaron Luis D’Elía (FTV), Jorge Ceballos (Barrios de Pie), Juan Carlos Alderete (CCC) y Nina Pelosso (MIJD). El Partido Obrero y el Partido Comunista suscribieron a los proyectos sin participar del acto. El objetivo era incluir a los beneficiarios del PJJHD en emprendimientos productivos vinculados a la economía social. A partir de 2005, el programa fue reformulado por el Ministerio; entre otras cuestiones, se definió “enmarcar las acciones del programa en Proyectos Integrales de Desarrollo Regional. Los mismos debían surgir de la Mesa Local de Actores, integrada por organizaciones de la sociedad civil, que debía definir la problemática de la economía social en la región y priorizar los proyectos de acuerdo a su perfil socioproductivo y el entramado institucional. Los proyectos serían elaborados por equipos del Ministerio, conjuntamente con las provincias y municipalidades” (Logiudice, 2010: 8). El mayor obstáculo que enfrentó este programa es que las cooperativas tenían serias dificultades para comercializar su producción por lo que no lograban contar con recursos que les permitiera distribuir entre los asociados.

⁴ A principios de 2009 se lanzó el Programa de Inversión Social, conocido como PRIS, a cargo del dirigente del Movimiento Evita Emilio Pérsico, en ese momento subsecretario de Comercialización de Economía Social, del Ministerio de Desarrollo Social. A su vez, contaba con financiamiento del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios. El programa apuntaba a la financiación de obras públicas en escuelas, espacios públicos, conexión de cloacas, tendido de la red de agua, desmalezado, mantenimiento de sumideros, tomado de juntas, y mantenimiento de la red vial. Para ello debían conformarse cooperativas, integradas por 18 personas cada una. En los meses que este programa se ejecutó se crearon mil cooperativas involucrando a 15 mil personas residentes del primer y segundo cordón del GBA.

⁵ Se utilizará la cursiva cuando se mencionen en el texto palabras propias de representantes de las organizaciones analizadas.

⁶ Esta ponencia muestra resultados parciales del proyecto “Movilización política y gobierno local: Un análisis comparado de las relaciones entre las organizaciones territoriales y los municipios en el Gran Buenos Aires, 1997- 2005”, dirigido por el Prof. Federico Schuster, radicado en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y financiado por la Universidad de Buenos Aires. Quiero agradecer especialmente a Matías Ronis, Blas Cúneo, Mercedes Laurenza y Noelia Mayor, quienes colaboraron durante las etapas de trabajo de campo y de sistematización de datos.

⁷ Página/12, “CFK: El trabajo es el mejor antídoto contra la pobreza”, 14-08-2009, Versión electrónica <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-129979-2009-08-14.html>. Acceso el 19 de septiembre de 2011.

⁸ Página/12, “CFK: El trabajo es el mejor antídoto contra la pobreza”, 14-08-2009, versión electrónica <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-129979-2009-08-14.html>. Acceso el 19 de septiembre de 2011.

⁹ Según la definición del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el monotributo social es una categoría tributaria permanente que reconoce la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en situación de vulnerabilidad social. Están comprendidas en esta categoría las personas que aunque tengan ingresos, estos no alcancen el mínimo dispuesto para el monotributo general.

¹⁰ Véase la página <http://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2011/02/Arg-trabaja50031.pdf>. Acceso el 20 de septiembre de 2011.

¹¹ De acuerdo a Sojo (2007), el problema de la focalización no es inherente a la esencia de las políticas sociales. En la década de 1980 se produjo un reduccionismo del concepto donde la principal crítica se dirigía hacia la universalidad, proponiendo en su reemplazo la focalización, acompañados por el de “eficacia, eficiencia y equidad” (ídem. 114). En este marco, durante los años noventa, la formulación de los programas sociales se realizó en términos de un profundo cuestionamiento a los derechos y sus garantías, dándose prioridad a un tipo de política social que asistiera estrictamente la pobreza. Ya entrado el siglo XXI se produjeron modificaciones por lo menos en dos sentidos. El primero relacionado con la elaboración de la política social en vinculación estrecha con la redistribución y crecimiento económico. El segundo con la definición de la protección social como el “conjunto de intervenciones públicas [que establecen] relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud” (Sojo, 2007: 119). Esta última daba por supuesto que la pobreza responde a una multiplicidad de factores; en este marco emergieron las ideas de integralidad y de capacitación.

¹² Crítica de la Argentina, “Néstor reparte \$ 750 millones para la Navidad”, 08-11-2009, versión electrónica <http://www.criticadigital.com/imprensa/index.php?secc=nota&nid=33573>. Acceso el 19 de septiembre de 2011.

¹³ “Nosotros damos de comer, nosotros somos los que conseguimos el plan, nosotros nos movilizamos y lo logramos. Nosotros nos empezamos a alfabetizar” (Entrevista realizada a dirigente del Movimiento, CABA, 2011).

¹⁴ Según un dirigente de Barrios de Pie la intervención en el Ministerio de Desarrollo Social estaba orientada a “resolver distintos problemas, hace falta acá tal cosa, entonces íbamos y levantábamos demandas para desde el Estado resolver el problema. Y así fuimos... fuimos desplegando toda una tarea” (Entrevista realizada a dirigente del Movimiento, CABA, 2011).

¹⁵ La Nación, “El Movimiento Evita, otro polo de poder en el kirchnerismo”, 17-01-2012, versión electrónica <http://www.lanacion.com.ar/1441126-el-movimiento-evita-otro-polo-de-poder>. Acceso el 19 de enero 2012.

¹⁶ Página/12, “Un piquete a favor del plan de cooperativas”, 05-11-2009, versión electrónica <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-134720-2009-11-05.html>. Acceso el 19 de septiembre de 2011.

¹⁷ Vale aclarar que las regulaciones en materia de protección social, o lo que el Ministerio denomina “integralidad”, son parciales, en tanto los cooperativistas no tienen vacaciones pagas ni aguinaldo, lo cual asemeja esos puestos a un tipo de empleo precario.

Referencias bibliográficas

Castel, Robert (2010): *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Castel, Robert (2004): *La inseguridad social ¿Qué es estar protegidos?* Buenos Aires: Editorial Manantial.

Danani, Claudia (2005): “Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección”. En Coloquio Internacional: “Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada”, Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut de Reserche por le Développement/ANPCyT-FONCyT, Buenos Aires, 11 al 13 de noviembre.

Hopp, Malena (2009a): *Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003-2008: un estudio comparativo de planes de promoción del auto-empleo*. http://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p5_Hopp.pdf. Acceso el 24 de septiembre de 2011.

Hopp, Malena (2009b): “La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad”. *Margen* 55: 1-13.

Logiudice, Ana (2010): “De crisis a crisis: la política social asistencial en la Argentina ¿posneoliberal?”. En XXIX International Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, 6 al 9 de octubre.

Martuccelli, Danilo y Svampa, Maristella (1997): *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*. Buenos Aires: Editorial Losada.

Merklen, Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Ministerio de Desarrollo Social (2009a): *Informe de presentación del Programa Social Inclusión con Trabajo*. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Presentaci%C3%B3n%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.pdf>. Acceso el 21 de septiembre de 2011.

Ministerio de Desarrollo Social (2009b): *Instructivo sobre la implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo*. Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social (2009c): *Proceso de aprobación para la incorporación al Programa de Ingreso Social con Trabajo* <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/>

i1/ArgentinaTrabaja/2.%20Proceso%20de%20aprobaci%C3%B3n%20para%20la%20incorporaci%C3%B3n.pdf. Acceso el 21 de septiembre de 2011.

Ministerio de Desarrollo Social (2010a): *Guía informativa del Programa Social Inclusión con Trabajo* <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/4.%20Gu%C3%ADa%20informativa.pdf>. Acceso el 21 de septiembre de 2011.

Ministerio de Desarrollo Social (2010b): *Informe semestral Síntesis Actual Programa de Ingreso Social con Trabajo* <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/8.%20%20Informe%20Semestral%20Programa%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo%20-%20julio%202010.pdf>. Acceso el 21 de septiembre de 2011.

Poder Ciudadano <http://poderciudadano.org/?p=967>. Acceso el 21 de septiembre de 2011.

Mustapic, Ana María (2003): “Del partido peronista al partido justicialista”. En Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan (h.) (Comp.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 137-161.

Natalucci, Ana (2012a): *Los dilemas políticos de los movimientos sociales: el caso de las organizaciones kirchneristas (argentina, 2001-2010)*. Documento de Trabajo, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España.

Natalucci, Ana (2012b): “Los movimentistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003- 2010)”. En Pérez, Germán y Natalucci, Ana (comp.) *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Editorial Nueva Trilce: 27-53.

Natalucci, Ana (2010): “Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002-2008”. *Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social* 23: 137-163.

Natalucci, Ana (2008): “De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita”. En Pereyra, Sebastián, Pérez, Germán y Schuster, Federico *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001*. La Plata: Editorial Al Margen, 117-140.

Perelmiter, Luisina (2010): “Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)”. En Astor Massetti. et al. (Comp.) *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Trilce, 137-156.

Pérez, Germán (2010): “El malestar en el concepto. Ejes de un debate teórico acerca de los movimientos sociales en Latinoamérica”. En Astor Massetti. et al. (Comp.) *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Trilce, 439-445.

Scarfó, Gabriela; Hopp, Malena y Highton, Catalina (2009): *Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social*. http://plazapublica.fch.unicen.edu.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=99. Acceso el 23 de septiembre de 2011.

Schuttenberg, Mauricio (2012): “La trayectoria política de Libres del Sur 2003-2010. Reconfiguraciones identitarias, alianza y ruptura con el kirchnerismo”. En Pérez, Germán y Natalucci, Ana (comp.) *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Editorial Nueva Trilce, 127-148.

Sojo, Ana (2007): “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de la CEPAL* 91: 111-131.

Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En Andrenacci, Luciano *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 17-79.

Svampa, Maristella y Pererya, Sebastián (2003): *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

De la represión al reconocimiento.

Derrotero de la política pública hacia los cartoneros en la CABA (2002-2011)

From repression to recognition :The path of public policies towards urban informal garbage pickers in Buenos Aires City (2001-2011)

Pablo J. Schamber

Antropólogo. Docente investigador de la UNLa
schamber@unla.edu.ar

Resumen

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), al igual que en otras ciudades del país y la región, la problemática asociada a los recolectores informales de residuos reciclables (usualmente conocidos como “cartoneros”, cardboard pickers) experimentó una profunda transformación durante la primera década del siglo XXI. En muy poco tiempo transitó un sendero en el que pasó de ser algo ignorado, mutó como algo a corregirse (combatirse, reprimirse), hasta finalmente volverse un aspecto insoslayable para las políticas públicas referidas a la gestión de los residuos sólidos urbanos. Este trabajo describe esa transformación y analiza los factores claves que contribuyeron a este aún inconcluso proceso de integración de los actores que inician la industria del reciclaje a la gestión pública de los residuos.

Palabras clave: cartoneros, gestión de residuos, sector informal, políticas públicas, industria del reciclaje.

Abstract

In Buenos Aires city, as much as in other cities in Argentina and Latin America, issues associated to the informal gatherers of recyclables (usually known as “cartoneros”) has passed through deep transformations during the first decade of the XXI century. In a short span of time,

Fecha de recepción:

11.4.12

Fecha de aceptación:

4.7.12

it moved from being something ignored, to something that had to be corrected (to fight against, or to repress), until finally becoming a permanent concern for public policies dealing with the management of the urban solid waste. This work discusses these transformations as well the key factors that contributed to its still unfinished process of integration of social actors involved in informal gathering of recyclables into public policies for urban waste management.

Key words: Cartoneros, garbage management, informal sector, public politics, recycling industry.

Introducción

El fenómeno cartonero experimentó una profunda transformación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), durante la primera década del siglo XXI. Esa metamorfosis no sólo abarca el formidable incremento del número de personas que practican la actividad, la alteración de su composición histórica exclusivamente formada por pobres ‘estructurales’ o la aparición de nuevas formas asociativas, sino que también contempla aspectos de otro orden, como su consideración por la opinión pública (y su reflejo en los medios de comunicación), las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local. En muy poco tiempo, el fenómeno cartonero transitó un sendero en el que pasó de ser algo ignorado e invisible, mutó como algo a corregirse (combatirse, reprimirse), hasta finalmente volverse un aspecto insoslayable cuando de políticas públicas referidas a la gestión de los residuos sólidos urbanos se trata. Pero incluso en esta última ubicación puede notarse un cambio de rol que va desde su ubicación en la operación y gestión de plantas de clasificación, a la responsabilidad por la recolección diferenciada¹.

Para dar cuenta de este proceso que procura la integración de los recolectores informales al sistema de gestión pública de residuos en la CABA, se propone un recorte temporal en torno a dos hechos que en este análisis serán considerados como el inicio y el cierre del mismo. Por un lado, un instrumento legislativo como la Ley N° 992 de fines del año 2002 que reconoció a los “recuperadores urbanos” (de hecho los nombró de este modo como reivindicación frente a los más estigmatizados “cartoneros” o “cirujas”, habituales en el país) como parte integrante de la gestión de los residuos y derogó las Ordenanzas (vigentes desde la última dictadura militar) que los consideraba autores de un delito (manipular la basura en la vía pública sin autorización). Además, la ley tuvo repercusión en el Poder Ejecutivo local, ya que como consecuencia de su sanción creó una estructura gubernamental específica para el ordenamiento y la regulación de esta actividad: el Programa de Recuperadores Urbanos (PRU), que con el correr de los años

adquirió mayor relevancia hasta transformarse en la Dirección General de Reciclado (DGREC). Por otro lado, el proceso licitatorio que arrancó en el año 2008 (se reformuló durante el 2010, se canceló de hecho en lo que hace a la fracción de “residuos húmedos” en diciembre de 2011 y aún se encuentra abierto en lo relativo a la fracción de “residuos secos”), y que rige el Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos, a través del cual, teniendo en cuenta la actividad preexistente, se pretende otorgar la exclusividad de la recolección diferenciada de materiales reciclables en la totalidad de la CABA a Cooperativas de Recuperadores Urbanos. Uno y otro elemento, la Ley y el Concurso, constituyen los hitos fronterizos de este derrotero descriptivo y analítico.²

Este escrito tiene dos grandes partes. En la primera se describe el proceso mencionado tratando de respetar el orden cronológico en el que se sucedieron los hechos que se consideran más relevantes. En la segunda se profundizará el análisis teniendo en cuenta los factores claves que contribuyeron a esta integración de cartoneros. Para su elaboración se buscó información en una variedad de fuentes secundarias (publicaciones de la prensa, artículos científicos y de divulgación sobre la problemática, normativas, actas, versiones taquigráficas de Audiencias Públicas, etc.) y también se realizaron entrevistas a referentes de organizaciones de recolectores, funcionarios y ex funcionarios del gobierno local y a colaboradores de organizaciones ambientalistas con fuerte protagonismo en este proceso.³

I. El derrotero de las políticas públicas hacia los cartoneros (2002 / 2011)

Privatización de la ingeniería sanitaria y represión del *cirujeo*

Durante la segunda mitad de la década de 1970, y en el marco del último gobierno militar, el método de rellenos sanitarios se constituyó en el sistema que oficialmente se adoptó para la eliminación y disposición final de los residuos en el área metropolitana. La posibilidad de valorizarlos mediante su reciclaje explícitamente se pospuso, porque se consideró que para ello se requerían costosas instalaciones y avanzada tecnología (Laura, 1978:77). Se creó la empresa estatal inter-jurisdiccional Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y, en abierta oposición a los criterios que propugnan como ejes del cuidado ambiental minimizar o reducir la generación de residuos, o bien reusarlos y reciclarlos hasta donde resulte posible, se estableció que los recursos de CEAMSE provendrían básicamente de tarifas cobradas a los municipios *por tonelada* de basura recibida en las estaciones de transferencia⁴.

En la Provincia de Buenos Aires este sistema de gestión de los residuos fue reglamentado mediante la Ley 9.111/78, en cuyos fundamentos se sostiene que el gobierno persigue “el saneamiento de los basurales existentes en los Partidos involucrados, previéndose también la represión de la recuperación manual de la basura y el denominado *cirujeo*” (resaltado del autor). También se prohibió la selección, remoción, recolección, adquisi-

ción, venta, transporte, almacenaje, o manipuleo de toda clase de residuos domiciliarios que se encontrasen en la vía pública para su retiro por parte del servicio de recolección (Ordenanzas N° 15.433 y N° 33.581). Paulatinamente, importantes grupos económicos de capital local crearon empresas recolectoras de residuos y/o de provisión de ingeniería en el manejo de rellenos sanitarios, al mismo tiempo que dichos servicios municipales se privatizaban⁵.

Habría que esperar hasta la licitación del servicio de recolección del año 1997 de la CABA para encontrar que el pliego incluía alguna pauta vinculada a instancias de valorización de residuos. Efectivamente, el Artículo 80° de dicho Pliego establece que el gobierno “requerirá a los adjudicatarios la incorporación de técnicas para la recolección de los residuos domiciliarios diferenciados por categoría o destino (vidrio, metales, etc.) hasta un 10 por ciento del total en peso a partir del segundo año de operación” (énfasis del autor). Esta medida, si bien avanzaba tímidamente con un programa de reciclado, al mismo tiempo le establecía un límite muy claro (“hasta el 10 por ciento”). Aún así, nunca llegó a efectivizarse.

Explosión cartonera y Ley 992/02

El domingo 1 de julio de 2001 el diario La Nación publicó una crónica en la que el antropólogo Francisco Suárez de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) señalaba la existencia de 100.000 *cirujas* en el área metropolitana. Impresionado por la cifra y conociendo que en la CABA se aproximaba una nueva licitación para el servicio de recolección, barrido y limpieza, un diputado de la Ciudad (Presidente del Bloque Justicialista), publicó con el título “El Cirujeo” una carta de lectores en el mismo diario unos días después (La Nación, Carta de lectores, 12/07/2001), en la que se manifestó proclive a contemplar a los *cirujas* como actores fundamentales en una gestión integral de los residuos domiciliarios. Posteriormente este funcionario organizó en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires una serie de debates públicos con la intención de que los propios recolectores pudieran exhibir en términos generales su perspectiva y de este modo influir sobre la política de gestión de residuos, justo en el momento en que la concesión de dicho servicio estaba llegando a su fin. También fueron invitados funcionarios con injerencia en la problemática, representantes de las empresas prestatarias del servicio, investigadores y periodistas. Algunos de los cartoneros invitados a exponer sus opiniones y perspectivas en esos eventos representaban incipientes organizaciones asociativas,⁶ y se transformaron rápidamente en referencia obligada de las cada vez más habituales crónicas periodísticas locales y extranjeras que abordaban la problemática, y fueron también considerados interlocutores legítimos por distintos organismos públicos municipales, provinciales y nacionales.

No obstante la tendencia marcada por este tipo de encuentros y el predominio de cierto espíritu solidario para con los cartoneros luego de la crisis de diciembre del

2001, también es posible encontrar manifestaciones que abogan por que la autoridad pública intervenga frente al entorpecimiento del tránsito que provocan sus carros o al desparramo de basura en la vereda que atribuyen a su práctica. El 10 de mayo 2002 el diario La Nación publicó que el gobierno de la CABA “Combatirá el cirujeo en el micro centro”. La nota habla de un cambio de actitud por parte de las autoridades locales, quienes si bien debido a la crisis social que atravesaba el país habían decidido “no hacer operativos para *combatir* la recolección informal, ... ante las continuas *críticas de los vecinos* y frente a una situación que amenazaba con convertirse en inabordable” (énfasis del autor), ahora se manifestaban dispuestas a “combatir el cirujeo en el micro centro y en los circuitos turísticos de la Capital Federal”.

Como epítome del rechazo que provocó la aparición del tema en algunos sectores, se reproducen manifestaciones públicas del actual Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, (entonces candidato en campaña) en un reportaje publicado por el diario La Nación el 27 de agosto 2002:

Periodista: Uno de los temas que más preocupan a los porteños es el de los cartoneros. ¿Qué propone usted al respecto?

Macri: -Un nuevo diseño ambiental. Hay crisis en el manejo final de los residuos y el cirujeo es un descontrol absoluto. Formar cooperativas no resuelve nada. Este es un negocio millonario y los cartoneros tienen una actitud delictiva porque se roban la basura. Además, no pagan impuestos y la tarea que realizan es inhumana. En otras sociedades, el tratamiento de la basura se hace en lugares cerrados, con elementos, con gente contratada ad hoc.

-Pero habla de una sociedad ideal. ¿Qué solución encuentra para la recolección informal dentro de la realidad porteña actual?

-Los recolectores informales no pueden estar en la calle. Los vamos a sacar de la calle.

-¿Cómo?

-Ejerciendo la ley. Están cometiendo un delito. Tenés que darles una alternativa, como contratar a unos miles para que hagan la separación de residuos dentro de los centros de procesamiento, y no en la calle.

-¿Y al que siga en la calle?

-Me lo llevo preso. Vos no podés alterar el orden en algo que es un delito, porque es tan delito robar la basura como robarle a un señor en la esquina. Y, además, daña la salud. Entonces, llamo a concurso a miles de personas, y les doy trabajo.

Estas declaraciones reflejan claramente una posición de rechazo hacia la práctica de los cartoneros, posición que se fundamentaba en argumentos que rozan simultáneamente varios frentes: “lo estético” (ensucian la ciudad y afean el paisaje urbano), “lo urbano”

(entorpecen el tránsito vehicular con sus carros), “lo legal” (no pagan impuestos y roban la basura), e incluso “lo humano” (hacen una tarea inhumana, no un trabajo).

Sin embargo, una nueva gestión al frente del área ambiental de la Ciudad convoca a la primera “Mesa de diálogo” entre cartoneros y gobierno, y el 1 de octubre se lanzó oficialmente en la Ciudad de Buenos Aires una campaña conocida como “bolsa verde”. Siguiendo algunas de las recomendaciones del diputado que había organizado los encuentros mencionados, la campaña consistía en apelar a la solidaridad de los vecinos para con los cartoneros, solicitándoles que los residuos reciclables los colocaran en las bolsas verdes (en realidad eran blancas y con inscripciones verdes) para facilitar su recolección y evitarles tener que revisar las otras bolsas.⁷

Al poco tiempo, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la ley 992 (publicada en el Boletín Oficial del GCABA el 29/03/2003). Su segundo artículo establece: “El Poder Ejecutivo incorpora a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana vigente” (subrayado del autor), en el marco de una gestión integral que permitiera reciclarlos y dejara sin efecto la disposición final basada en el entierro indiscriminado en los rellenos sanitarios (tal cual se venía haciendo hasta entonces). Asimismo, la Ley estableció que los *recuperadores urbanos* debían inscribirse en un registro (Registro Único y Obligatorio de Recuperadores / RUR), y que como consecuencia obtendrían una credencial y vestimenta adecuada para el trabajo. Finalmente, debe destacarse que esta ley deroga el artículo 6 de la ordenanza 33.581⁸. La Ley se reglamentó mediante el Decreto N° 622 del 23 de mayo de 2003, a través del cual se creó el Programa de Recuperadores Urbanos (PRU), que entre otras, tuvo a su cargo la implementación del RUR. Los recuperadores inscriptos en el RUR, de acuerdo al Artículo 16 del Anexo I del mencionado Decreto, se encuentran habilitados para ejercer su trabajo en todo el ámbito de la CABA.

De todos modos, la incorporación de los recuperadores urbanos a la recolección diferenciada del servicio de higiene urbana, en los hechos resultó meramente relegada a la inscripción de los mismos en el RUR. Se podría decir que la inscripción en el RUR y la consecuente entrega de credenciales y vestimenta de trabajo fue la manera en la que se incorporó a los recuperadores al servicio público de higiene urbana. Aún así, también es importante aclarar que la compra de la vestimenta mencionada mediante el procedimiento y los tiempos propios de la administración pública impidió que todos los inscriptos pudieran obtenerla en el momento del registro, y en muchos casos ni siquiera al cabo de varios meses después. Lejos quedó el PRU en ese entonces de convertirse en la oficina del gobierno con una real injerencia en el diseño y la ejecución de una política favorable al reciclaje socialmente incluyente.

Pliegos 06/2003

Poco más de dos años después de sancionada la Ley 992 y luego de varias prórrogas al Pliego de 1997 que inhabilitaba casi totalmente la recuperación y/o reciclaje de desechos, en octubre del año 2003 se aprobó el Pliego de Bases y Condiciones N° 6/03 para una nueva contratación del servicio público de higiene urbana que efectivamente comenzó en febrero de 2005 y, prorrogados en tres oportunidades, todavía están vigentes. Como novedades respecto de sus antecedentes, el nuevo sistema se caracteriza por:

- a) basarse en el principio de “área limpia” abandonando de este modo el pago por tonelada recogida⁹,
- b) establecer un servicio de recolección diferenciada en grandes generadores¹⁰ (pero omitiendo el artículo 2 de la Ley 992, no incorporó en él a los recuperadores urbanos)
- c) prever la construcción de Centros Verdes (uno por cada zona licitada), denominación para los depósitos de acopio y comercialización que recibirían el material de la recolección diferenciada y en donde trabajarían los recuperadores urbanos.

Como la normativa reconocía la coexistencia de un “sistema formal” de recolección de residuos (realizado por las empresas licenciatarias) y de un “sistema informal” de recuperación de materiales reciclables (que comprende el trabajo de los recuperadores urbanos), algunos documentos lo consideran un “sistema mixto”¹¹. Sin embargo, las menciones a los recuperadores urbanos en el Pliego están exclusivamente dirigidas a las empresas prestatarias para que no interfieran en la actividad de los mismos. Es decir, el sistema era ‘mixto’ sólo porque reconocía que había recuperadores urbanos, pero no intervenía para nada en su actividad, previendo que la misma se siguiera desarrollando como hasta entonces, o bien en los Centros Verdes una vez que los mismos fueran construidos¹².

Ley 1854/05 “Basura Cero”

Salvo la convocatoria a la “Mesa de Diálogo” y la continuidad de estas reuniones durante el año 2003 destinadas principalmente a resolver cuestiones operativas de los RUR o a denunciar persecución desde ciertos sectores sociales u otras áreas gubernamentales, no hubo mayor injerencia ni interacción entre niveles gubernamentales del ejecutivo o del legislativo de la ciudad y organizaciones que representaran intereses de los cartoneros de modo corporativo o que consideraran a la ciudad como un todo. Sí existieron encuentros específicos con algunas cooperativas para el desarrollo de proyectos de asistencia y colaboración puntuales, y negociaciones respecto de la concesión de los futuros Centros Verdes.¹³

Esta situación va a cambiar cuando durante los años 2004 y 2005 se producen una serie de encuentros y debates en torno al proyecto de Ley de “Basura Cero” elaborado por la organización no gubernamental ambientalista Greenpeace. Efectivamente, las organizaciones de recolectores y las organizaciones ambientalistas que promovieron la sanción de la Ley 1854 y luego su implementación, conformaban durante los debates de dicha ley una alianza (de acuerdo a lo dicho por varios entrevistados), por su común posicionamiento como “recicladores”, en oposición al bloque de los “enterradores” del que participaban las empresas recolectoras, CEAMSE y otros actores vinculados a servicios de ingeniería sanitaria.

En noviembre de 2005 se dictó la Ley 1854, llamada de “Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos” o de “Basura Cero”, en la que se establece básicamente:

- a) un criterio de reducción progresiva de los volúmenes de basura a enterrar (fijando para el año 2020 la prohibición de enterrar residuos reciclables),
- b) la prohibición de la incineración,
- c) la recolección diferenciada de residuos secos por un lado y residuos húmedos por el otro, dando “prioridad e inclusión en el proceso de recolección y transporte de los residuos sólidos urbanos secos y en las actividades de los centros de selección, los recuperadores urbanos, en los términos que regula la Ley N° 992” (art. 43).

Asimismo, el art. 44 expresa que el Gobierno de la Ciudad establecerá “líneas de crédito y subsidios destinados a aquellas cooperativas de recuperadores urbanos inscritas en el Registro Permanente de Cooperativas y de Pequeñas y Medianas Empresas (REPyME)”.

Las organizaciones que participaron de los debates previos a la sanción de esta ley conformarán posteriormente el Consejo Asesor Permanente de seguimiento de la misma y en ese contexto tendrán cada vez más influencia en las orientaciones de las políticas públicas del área. Esta apreciación puede advertirse en párrafos de entrevistas mantenidas con referentes de algunas de las más importantes cooperativas de cartoneros de la Ciudad:

“El 22 de julio del 2005 salió la matrícula de la Cooperativa. Empezamos a trabajar. Se armó un grupo de vecinos de la Asamblea Barrial que colabora con la cooperativa y se desarrollaron cursos de alfabetización. Participamos del debate por la Ley de “Basura Cero” con Greenpeace. Empezamos a estudiar lo que significa el tema de los residuos en la ciudad, adonde iba esto. Evi-

dentamente creo que no nos equivocamos casi en nada porque todo lo que hablamos se viene cumpliendo paso a paso. Simultáneamente, comenzamos a tramitar ante el gobierno de la ciudad de Buenos Aires la construcción del Centro Verde que nos corresponde por Ley para la zona. Somos la única cooperativa legalizada de la zona adjudicada a la empresa 'Integra'. En el medio pasaron una cantidad de funcionarios por el área y ninguno daba pie con bola, así que promesas, que esto, que aquello... Nosotros conformamos un núcleo donde está la Cooperativa del Bajo Flores, gente de El Amanecer de los Cartoneros, el MTE, en total unos 1.200 cartoneros y somos parte del Consejo Asesor Permanente para la reglamentación de la Ley de Basura Cero" (Alicia Montoya, referente de la Cooperativa El Álamo, entrevista del autor el 01/12/2006).

Recolección diferenciada

Hay dos situaciones que contribuyen a que a partir del año 2008, en el marco de una nueva administración del gobierno de la Ciudad (Mauricio Macri asumió por primera vez en diciembre 2007), la recolección diferenciada en grandes generadores, que como una novedades preveía el Pliegos 06/03, paulatinamente fuera dejando de ser una responsabilidad que antes asumían las empresas concesionarias, para constituirse en una prestación que brindan las organizaciones de cartoneros, y en particular el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE).

Una de esas situaciones es la deficiencia en la prestación del servicio por parte de las empresas y a través del cual se abastecían de material los Centros Verdes. Además de las quejas respecto de su calidad y cantidad hechas por sus referentes, se difunde un informe del propio gobierno¹⁴ que califica de "irrisorios e insignificantes" los volúmenes de recolección diferenciada que realizan. El estudio mencionado concluye que con la recolección diferenciada realizada por las empresas se obtienen 6 toneladas por día de material de muy mala calidad, mientras que en el circuito informal se recolectan cerca de 585 toneladas por día de material óptimo para su comercialización posterior.

La otra situación fue la suspensión del servicio de "trenes cartoneros"¹⁵ por parte de la empresa concesionaria Transportes de Buenos Aires (TBA). Esta medida provocó un fuerte malestar entre los cartoneros debido a la dificultad para retornar a sus hogares¹⁶ en el conurbano bonaerense, y como comienzan a pernoctar en la vía pública, también se generan quejas de grupos de vecinos que no deseaban que acamparan cerca de sus viviendas¹⁷.

El conflicto se disipa mediante la financiación de transportes alternativos a cargo del gobierno de la ciudad. En palabras de unos de los principales referentes del MTE:

"...a la llegada del nuevo gobierno se le suma una decisión de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Nación de retirar de circulación el tren blanco, el único medio de transporte con el que contaban más de mil compañeros de zona norte y oeste...lo que genera una gran red de acampes en la ciudad porque los compañeros no pueden volver a sus casas en el conurbano. Al mismo tiempo había clara conciencia de que los vecinos de los barrios de Belgrano, de Núñez y alrededores iban a rogar por una solución para que los cartoneros se fueran de la puerta de sus casas. Porque el problema era que los compañeros no tenían cómo transportar sus materiales hacia la zona norte donde habitan. Surge la posibilidad de que se paguen unos fletes por parte de la ciudad y de la Nación. Se hacen movilizaciones... a través de la gente del gobierno de la ciudad se consiguen algunos camiones. Al mismo tiempo ocurre el desalojo violento de los compañeros que acampaban en Barrancas de Belgrano, y entonces hubo por primera vez un movimiento de solidaridad generalizado muchísimo más fuerte al interior del propio sector cartonero. Entre los de MTE, que ya venían de una experiencia de lucha, esa solidaridad creció más aun" (Juan Grabois, referente del Movimiento Trabajadores Excluidos, entrevista del autor el 05/02/2010).

De este modo, el presupuesto para la prestación del servicio de retiro en grandes generadores que a tal fin manejaba la Dirección General de Limpieza (DGLIM) fue pasando a la órbita de la Dirección General de Reciclado (DGREC), y estuvo destinado a las organizaciones de recolectores¹⁸.

En este contexto, el nuevo Gobierno de la CABA presenta un proyecto de Ley (1791-J-2008) ante la Legislatura de la Ciudad a fin de que ésta autorice al Poder Ejecutivo a concesionar el Servicio Público de Higiene Urbana en vistas al vencimiento del contrato de recolección entonces vigente. En una nota aparecida en el diario Clarín el lunes 30 de junio de 2008 con motivo de esa presentación, el Ministro del área sostuvo que el nuevo proyecto prevé separar la limpieza del reciclado, y que de esto último se hará cargo el Estado. En sus propias palabras "La recolección diferenciada de basura le sale mucha plata al Estado y no sirve para nada, porque cuando se abren los contenedo-

res, todos los residuos están mezclados. Tampoco vamos a gastar plata en una campaña de concientización de la sociedad, porque el sistema evidentemente fracasó”. Es decir, desliga al pliego de la prestación de un servicio de recolección diferenciada, que además de considerarla inútil, identifica como motivo principal del incremento de los montos en contratos vigentes.

Además de la culminación de la doble “contenerización”¹⁹ y de la recolección diferenciada por parte de las empresas, entre otras innovaciones que pretendía introducir el Poder Ejecutivo al servicio de recolección se destacan: la concesión del mismo por diez (10) años en lugar de por cuatro (4) y la vuelta al pago por tonelada levantada (que sustituiría al canon por área limpia). Si bien en el pliego no se definía cuál sería la actividad de los recuperadores urbanos, el gobierno manifestaba que los cartoneros organizados serían los encargados de recolectar el material reciclable y clasificarlos en los Centros Verdes.

Este proyecto motivó serias críticas de organizaciones ambientalistas, legisladores opositores al gobierno y, también, de algunas agrupaciones de cartoneros. Básicamente cuestionaban el incumplimiento, en términos generales, de la Ley 1854. En una conferencia de prensa realizada el 01 de julio de 2008 y de la que participaron varias importantes organizaciones de la sociedad civil junto a las Cooperativa El Ceibo y el Álamo, el director Político de Greenpeace sostuvo “es inaceptable que el proyecto del ejecutivo atente contra los objetivos de reducción de residuos establecidos en la ley 1854 de Basura Cero y que divida la gestión de los residuos en dos circuitos que compiten entre sí, uno formal y otro informal, ya que esto conducirá inevitablemente a la muerte de la Ley”²⁰

Esta declaración conjunta es el último posicionamiento compartido que tienen las organizaciones que en el marco de las discusiones en torno a la Ley 1854 se habían identificado como “recicladores”. A partir de aquí las cooperativas de cartoneros y otras organizaciones que se identifican con la defensa de sus intereses van a tener un trato directo y afín a las políticas de gestión de residuos del gobierno, mientras que las organizaciones ambientalistas seguirán manteniendo un tono fuertemente crítico.

De hecho, mientras que el 7 de julio 2008 las organizaciones de recuperadores firman un acuerdo con representantes del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, ese mismo día Greenpeace difunde un documento en el que cuestiona las últimas medidas tomadas y rechaza el rumbo que tomaba la gestión de residuos de la administración macrista, a la que acusa de violar la Ley de Basura Cero. En palabras de Juan Grabois:

“En este contexto de gran movilización, se firma un acuerdo con el gobierno de la ciudad, que superó nuestras expectativas. Toda la recolección diferenciada se iba

realizar a través de un programa estatal que incluía socialmente a los cartoneros. Nosotros creíamos que estábamos haciendo una cosa muy positiva no sólo para los compañeros sino también para la ciudad de Buenos Aires y en ese contexto fue donde aparece el primer conflicto grande con Greenpeace” (Juan Grabois, referente del Movimiento Trabajadores Excluidos, entrevista del autor el 05/02/2010).

En el acuerdo con las organizaciones de cartoneros, el gobierno se compromete entre otros aspecto a:

- concesionar como Servicio de Higiene Urbana exclusivamente los residuos húmedos, y desarrollar una política de gestión integral con participación directa de los recuperadores urbanos, a quienes se reconoce como principales protagonistas de los esfuerzos en pos del reciclado en el ámbito de la ciudad,
- discutir un marco jurídico que otorgue a las cooperativas y a los recuperadores urbanos independientes la gestión de los RSU secos,
- garantizar el servicio de transporte de los recuperadores que utilizaban los ramales suspendidos,
- proveer colectivos y pagar los gastos del transporte para los recuperadores agrupados en el MTE.
- proveer logística necesaria para traslado desde grandes generadores a centros verdes con participación de cartoneros y a finalizar los otros centros verdes previstos, entre otros.

Efectivamente, y puntualmente en lo que hace al tema de los recuperadores, el documento de Greenpeace menciona que el trabajo puerta a puerta que realiza la cooperativa El Ceibo es provisorio, de muy baja escala y dista mucho de alcanzar las metas de reducción establecidas por la Ley 1854. También hace mención a la necesidad de delinear un programa integral centralizado que no contemple ningún servicio informal ni separe el sistema de “reciclado” del sistema de “recolección diferenciada”²¹.

Los acuerdos logrados entre las organizaciones de los recuperadores y el gobierno se fueron extendiendo en términos de entrega de subsidios, asignación de recorridos de recolección en grandes generadores mediante el otorgamiento de camiones en comodato y/o la cesión de Centros Verdes para su gestión, y alcanzaron a otros grupos de cartoneros. Así, también firmaron acuerdos la Cooperativa “El Amanecer de los Cartoneros” en el marco de proyectos denominados “Reciclando Buenos Aires”, “Plan Integral de Logística para la Recolección Diferenciada”, “Proyecto Integral para la Inclusión de

los cartoneros”, “Proyecto Integral de Recolección Diferenciada; y la Cooperativa “El Álamo” en el marco de “Proyecto global de recolección y centro verde”.

Además, al Centro Verde “Bajo Flores” inaugurado en 2006 y operado desde entonces por CERBAF, se le sumaron otros operadores: La Cooperativa de Trabajo “Las Madreselvas” y “Eco guardianes”. Y finalmente, y luego de su paso por un lugar de clasificación y acopio denominado “Polo de Micro emprendimiento” el último “Centro Verde” fue asignado a la Cooperativa de cartoneros El Álamo en el barrio de Villa Pueyrredón, y se inauguró oficialmente en diciembre 2011 (aunque funciona como una planta de transferencia desde abril de 2008) existiendo entonces en la actualidad 4 centros verdes.

Por su parte las organizaciones de cartoneros fueron estableciendo nuevas alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil, tal el caso de Fundación Avina y El Álamo o de la Fundación Ambiente y Sociedad y Reciclando Sueños. Como ejemplo de esta nueva articulación y reflejo del incremento del presupuesto destinado a los recuperadores, se cita un párrafo de un informe de la Fundación Avina:

“Las cooperativas de recolectores de materiales reciclables de Buenos Aires, lideradas por la socia de AVINA Alicia Montoya, de la Cooperativa de Recuperadores Urbanos El Álamo, lograron que su trabajo fuese incluido en el sistema de gestión de residuos de la ciudad. Su labor cuenta con ayuda logística estatal y consiste en hacer recolección diferenciada en grandes generadores y recogida domiciliaria en varias zonas. Un dato que demuestra la relevancia de este logro, es que hasta 2007, el presupuesto para recolectores en la ciudad era de USD 300.000 al año, y a partir del 2008 ascendió a USD 30 millones” (énfasis del autor).²²

En Abril 2010, el Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público presentó (Expediente N° 350.165/2010) una nueva versión de los pliegos para la Licitación Pública para la Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana –Fracción Húmedos- y de un Concurso Público para el Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos –Fracción Secos. Estos documentos prevén dos tipos de contrataciones muy diferentes entre sí. El primero se desarrolla en el marco de las leyes que rigen las contrataciones públicas y alcanza casi el 20 % del presupuesto anual de la Ciudad. El otro consiste en la concesión de un servicio por el que no se eroga y se rige por una serie de condiciones sujetas a un amplio margen de negociaciones y consensos entre el Gobierno y las Cooperativas de Recuperadores.

A efectos de evitar los fuertes cuestionamientos y rechazos de la versión anterior, y para que esta licitación se realice de modo participativo y transparente, el Gobierno firmó un convenio con dos organizaciones de la sociedad civil (Fundación Poder Ciudadano y Cambio Democrático)²³ para que planifiquen y realicen consultas públicas en las que dichos documentos se sometían a discusión y se busquen consensos.

Las características sobresalientes de la versión final del Pliego de “Húmedos” hacen referencia a:

- Generalización de la modalidad de recolección mediante contenedores (de distintos tipos pero sin diferenciación de los residuos) para todo el ámbito de la Ciudad,
- Caracterización de generadores por rango de generación individual,
- Extensión del área comprendida en cada zona (y reducción de su número respecto del Pliego anterior)
- Ampliación de la frecuencia del servicio (una vez por día, siete días a la semana)
- Construcción de una Planta de Compost y otra de Restos de Obras y Demoliciones en cada zona.

En relación al concurso de “Secos” se destaca que:

- El servicio de recolección puerta a puerta y su traslado a un Centro Verde (o establecimiento análogo a designar) estará a cargo exclusivamente de Cooperativas de Recuperadores Urbanos, las que deberán incluir a los recuperadores individuales que se encuentren desarrollando el servicio por cuenta propia en su zona de influencia,
- Como contraprestación de los servicios que se concesionan, el Gobierno permite la enajenación de los residuos recolectados.
- El Ministerio de Ambiente y Espacio Público se compromete a implementar gradualmente distintos programas (un Programa Integral de Logística, un Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, un Programa de Inclusión Social, un Programa de Incentivo Mensual y un Programa de Gestión de Centros Verdes) a través de los cuales buscará garantizar la correcta prestación del servicio y la concreción del principio de inclusión social.
- El plazo contractual es de 4 años
- Las zonas a concursar son 12, ya que las áreas donde las Cooperativas de Recuperadores realizan el servicio de manera preexistente no están sujetas a concurso, razón por la cual el mapa del concurso excluye la franja centro y norte donde operan las organizaciones que ya tienen acuerdo con el Gobierno.

Luego de algunos meses de entrevistas, reuniones y talleres con actores claves (empresas prestadoras, cooperativas de recuperadores urbanos, sindicatos, cámaras y organizaciones de la sociedad civil) el 29 de septiembre 2010 se realizó una Audiencia Pública. A diferencia de lo sucedido durante la Audiencia Pública del año 2008, en ésta predominaron los discursos reivindicatorios de los nuevos Pliegos. La mayoría de los participantes hizo referencia sólo al concurso por la fracción secos, destacándose casi como única crítica la inexistencia de un presupuesto establecido para la prestación de este servicio y la ausencia de mención respecto a los criterios para distribuir la prestación en los grandes generadores (que no están ubicados homogéneamente en todas las zonas de la Ciudad). Sin pretensión de ecuanimidad ni de representatividad, sino como ejemplo de la síntesis arriba señalada, se reproducen algunos párrafos expresados por distintos expositores²⁴:

Carina Quispe Merovich (Fundación Ambiente y Recursos Naturales)

“...pensamos que la recolección de secos es un servicio público reconocido por la ley, por lo que merece ser pagado. Es decir, si van a distribuir 1.200 pesos anuales en empresas que harán la recolección de húmedos, también la recolección de secos debe tener un pago, porque las cooperativas de recuperadores van a estar expuestas a un sinnúmero de costosas obligaciones y tienen que poder enfrentarlas. Entonces, si hay que garantizar el servicio de recolección diferenciado para que la Ley de Basura Cero se cumpla de una vez por todas, ese reconocimiento económico debe estar expresado en el pliego...”

María de Luján Ramis (Cooperativa del Oeste)

“...nos preocupan una serie de cosas. En primer lugar, solamente se pagan costos operativos mínimos, y el resto se nos paga con los residuos, no con dinero. No se establece el pago de incentivos por cantidades recolectadas, aunque sea lo que se le abonaría al CEAMSE por enterrarlos [...] no figuran los grandes generadores ni se especifica cómo se hará el reparto, equitativamente, entre todas las cooperativas que trabajamos en la Ciudad de Buenos Aires. Sería bueno generar un espacio público, democrático y equitativo para tratar este tema...”

“...con este sistema de pago de costos operativos no se pueden cumplir los objetivos de la Ley 1854, ya que los recuperadores urbanos sólo recogerán el material que les

rinda. Hoy hay muy pocos que cargan film, telgopor, botellas y varios tipos de materiales, porque no es rentable. Si tenemos en cuenta la relación costo-beneficio, o sea espacio en el carro y peso en el carro, contra dinero para cubrir las necesidades básicas de nuestra familia, priorizamos a nuestras familias...”

Carlos Ramón Adrián (de la Villa 31)

“Esta iniciativa del Gobierno nos está dando la posibilidad a los marginados y excluidos de las villas de trabajar y de incorporarnos a una sociedad económica. Es por ello que vemos con mucho agrado este emprendimiento en el que las autoridades se han jugado bastante”.

Gonzalo Roque (Fundación Avina)

“...A partir de ese camino recorrido, y teniendo en cuenta la experiencia de otros países como por ejemplo Brasil y Colombia que incluso tienen más tiempo pensando y trabajando este tema, creemos que esta propuesta de pliego es realmente un enorme paso hacia adelante en la inclusión de los recuperadores urbanos en el sistema público de gestión de los residuos”.

Damián Moreira (Cooperativa de Trabajo Recuperadores Urbanos del Oeste)

“En cuanto al pliego, así como hay cosas a las que podemos darle el visto bueno, hay otras que nos preocupan. Me refiero a la existencia de los servicios de logística. En el pliego no se dice cómo vamos a hacer —aclaro que trabajamos y vivimos en provincia— para trasladar nuestros materiales. Tampoco se habla de nuestros carros. En el pliego no se aclara cómo vamos a hacer para trasladar nuestros carros y nuestros materiales. Queremos saber si se pueden contemplar estas cosas”.

Alicia Montoya (Cooperativa El Álamo)

“... este pliego empieza a consagrar en ley lo que ya venía ocurriendo en hechos, y se convierte en derecho. Los compañeros de Colombia, Chile, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú hoy tienen los ojos puestos en qué está pasando en la Ciudad de Buenos Aires, porque vamos por el servicio público estatal en Bogotá, en San Pablo, en Santiago de Chile, y eso se lo debemos a los compañeros de la Ciudad de Buenos Aires.”

Si bien sus representantes no participaron de esta Audiencia como sí lo hicieron de otras anteriores, en el marco de los talleres de consultas previos a la misma, Greenpeace dio a conocer un documento denominado “Observaciones al proyecto de Higiene Urbana de la Ciudad de Buenos Aires” de Julio 2010 en la que menciona los siguientes aspectos críticos (entre otros):

“la propuesta de tratamiento de residuos secos es inviable sin la especificación de los servicios de apoyo que brindará el Estado (aunque estas especificaciones no sean parte del concurso público)...No se establece quien ni cómo prestará el servicio en Grandes Generadores...los Centros Verdes hoy habilitados presentan condiciones insuficientes de infraestructura y servicios para realizar correctamente las tareas asignadas y evidencian un casi abandono por parte del Estado”

Finalmente, luego de haberse prorrogado, el 29 de Abril de 2011, se cerró el plazo de recepción de las ofertas. Para el caso de la fracción húmeda se presentaron 3 propuestas de consorcios integrados por las 7 empresas que actualmente prestan los servicios en la CABA pero en diferentes combinaciones.

En relación a la fracción seca se recibieron 13 propuestas de igual número de Cooperativas, pero no se cubrió la totalidad de las zonas en las que se dividió el área a contratar (mientras que en algunas hubo más de una propuesta) como se observa en la lista a continuación:

Prop. N° 1: Coop. de Prov de Serv p/Recol Urb “Del Oeste” Ltda. Zona 4
 Prop. N° 2: Coop. “Las Madreselvas” Ltda. Zona Preexistente
 Prop. N° 3: Coop. Cartonera del Sur Ltda. Zona 5
 Prop. N° 4: Coop. de Trab Recup Urb “El Trebol” Ltda. Zona 6
 Prop. N° 5: Coop. “El Ceibo” Ltda. Zona Preexistente
 Prop. N° 6: Coop. de Trab. “Recup Urb del Oeste” Ltda. Zona Preexistente
 Prop. N° 7: Coop. de Trab. “Primavera” Ltda. Zona 11
 Prop. N° 8: Coop. de Trab. “Amanecer de los Cartoneros” Ltda. Zona 1, 2 y Preexisten.
 Prop. N° 9: Coop. “Baires Cero Com” Ltda. Zona 9 y 10
 Prop. N° 10: Coop. “Alelí” Ltda. Zona 7 y 8
 Prop. N° 11: Coop. “El Álamo” Ltda. Zona 3 y Preexistente
 Prop. N° 12: Coop. “Por Siempre Unidos” Ltda. Zona 1
 Prop. N° 13: Coop. “Recuperando Trabajo y Dignidad” Ltda. Zona 8

Durante la última sesión del año 2011, la Legislatura sancionó la Ley 4120 que establece el marco regulatorio del Servicio Público de Higiene Urbana de la CABA, fijando prescripciones, modalidades y condiciones que debe cumplir el servicio. La cláusula transitoria de dicha Ley dice:

“Los servicios actualmente vigentes, contratados originalmente por medio de las licitaciones 6/2003 y 1176/2010 se prorrogan hasta un máximo de veinticuatro (24) meses desde el momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, autorizándose al Poder Ejecutivo a adecuar los actuales contratos a sus prescripciones. En un plazo no mayor a los doce (12) meses a partir de la reglamentación de la presente Ley el Poder Ejecutivo deberá realizar un nuevo llamado a Licitación Pública para la contratación del nuevo servicio público de higiene urbana, ajustado a la presente Ley”.

De este modo los pliegos resultantes del proceso de consulta y participación realizado durante 2010 fueron cancelados, mientras que los contratos vigentes con las empresas desde el año 2005 se prorrogaron nuevamente. Sin embargo, no ocurrió lo mismo respecto al concurso público para la contratación del servicio de recolección de “secos”, y en lo que constituye un hito del proceso de integración de los recolectores informales a la gestión de los residuos y el fin del recorrido histórico que aquí se describe, recientemente fueron adjudicadas a las cooperativas de cartoneros las zonas concursadas (Resolución 899/12 del MAyEPGC publicada en el Boletín Oficial del GCABA del 10/08/12).

El recorrido descriptivo hecho hasta aquí puede observarse en el siguiente gráfico

	2002	2003	2005	2007	2009	2011
JEFES DE GOBIERNO	May. 2000 - Dic. 2003 Anibal Ibarra	Dic. 2003 - Mar. 2006	Mar. 2006 - Dic. 2007 Jorge Tejeran	Dic. 2007 - Dic. 2011 Mauricio Macri		Dic. 2011 - Actualidad
LEGISLACIONES	Dic. 2002 Ley 992/02 "Recuperadores Urbanos"		Nov. 2005 Ley 1854/05 "Basura Cero"			Dic. 2011 Ley 4120 "Marco regulatorio SPHU"
OFICINA PARA ATENDER LA CUESTIÓN	Dic. 2002 PRU		2005 BAR	Mar. 2006 DGPRU	2007 DGREC	
PLIEGOS			Feb. 2005 Pliego 06/03		Jun. 2008 Proyecto Nuevo Pliego	Sep. 2008 Audencia Pública Pliegos Húmedos y Secos Abr. 2011 Apertura Ofertas Pliegos Húmedos y Secos Dic. 2011 Ley 4120, prórroga contratos vigentes
FACTORES INESPERADOS					Dic. 2007 Suspensión Trenes cartoneros	
ACUERDOS			2004-2005 Greenpeace + Cartoneros (Recicladores) vs. Empresas recolectoras + CEAMSE (Enterradores)		Jul. 2008 Cartoneros + GCABA Subsidios, camiones, centros verdes, grandes generadores.	
CENTROS VERDES				May. 2006 CERBAF (luego inclusión de Coop. Madreselvas + Ecoguardianes)	May. 2007 Reciclando Sueños + Del Oeste	Dic. 2011 Centro Verde El Álamo

II. Del reconocimiento a la inclusión. Logros y recomendaciones

Cuando contemporáneamente los cartoneros irrumpen en el espacio urbano (año 2002)²⁵ había un clima de época favorable a considerarlos sujetos paradigmáticos de políticas sociales de "inclusión". Su práctica expresaba esfuerzo y sacrificio por hallar sustento a través un modo estigmatizado, pero simultáneamente digno. Sin desconocer voces de sentido opuesto, y sin considerar homogénea la corriente de simpatía, trascendía una opinión que mostraba predisposición solidaria para con los cartoneros. En una nota de la prensa (Página 12 del 23/10/02) se reproducen los resultados de una encuesta a 500 personas de la CABA en la que el responsable de la consultora que la realizó (Ricardo Haime) expresa:

"Yo diría que el sentimiento básico es de solidaridad y pena. Es que para buena parte de los ciudadanos los cartoneros son una evidencia de que se les vino la pobreza encima, que está cerca. De golpe, se percibe una Argentina real, con pobreza en serio, algo que no se veía antes para nada en la Capital Federal. A esto hay que agregarle que el ciudadano indudablemente piensa 'esto me puede pasar a mí y en ese caso no me gustaría nada que me

rechacen'. Al mismo tiempo está el elemento de que no hay sospechas: no se piensa en que hay una piolada detrás, que están haciendo dinero aprovechándose de algo o haciendo trampa. En verdad, ven mucho sacrificio y eso deriva en la solidaridad y la pena... (los encuestados)... perciben que es un trabajo y que si no hacen ese trabajo puede haber una gran desesperación y, por supuesto, el aumento del delito"

Gradualmente, su presencia también posibilitó desnudar desde otra perspectiva, vinculada a las falencias existentes en la gestión de los residuos. La trashumancia cartonera insinúa que hay valor en la basura y que ya no pueden seguir soslayándose los impactos ambientales de su entierro indiscriminado. Y que conjugando una y otra cosa hay alternativas de empleo para sectores urbanos empobrecidos. En este sentido, la difusión de los resultados de un estudio oficial sobre el circuito de reciclado urbano contribuyó de modo irrefutable a consolidar los argumentos de las organizaciones de recolectores que sostenían que la CABA dilapidaba parte de su presupuesto en un servicio deficiente, en vez de destinarlo a mejorar el modo de trabajo de los únicos que contribuían a reducir la cantidad de residuos destinados a su entierro, tal cual había sido además establecido en la Ley 1854/05. En palabras de Juan Grabois

"Nosotros sabíamos que nuestros compañeros, solos los del MTE, recuperaban 200 toneladas diarias, mientras que el sector en su conjunto entre 500 y 600 tn. diarias. No se entendía la ecuación de por qué se estaban pagando 70 millones de pesos anuales por la recuperación de 2 toneladas diarias, que por otra parte no se sabía dónde iban". (http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/ObservaRSU/file/Inclusi%C3%B3n%20de%20los%20recuperadores%20urbanos.pdf)

Las deficiencias de las empresas concesionarias (y las denuncias por el desvío de esos materiales a otros destinos distintos de los Centros Verdes), fueron aprovechadas por los técnicos y funcionarios del área que hasta entonces sólo tenía injerencia asistencialista en relación al tema de los recuperadores. Procuraron con éxito jerarquizar su rol en la gestión y hacerse cargo de ese servicio. Estos cambios de roles al interior de las agencias del gobierno local, permitió que los recuperadores fueran inmediatamente beneficiados con subsidios y concesiones, procurados en gran medida como consecuencia del rol activo adoptado por varias de sus organizaciones.

Resulta oportuno notar que durante el primer tramo de este recorrido, la difusión de los intereses de los recolectores, puestos de manifiesto por representantes de distintas cooperativas en eventos, jornadas, foros o congresos, fueron en gran medida tutorados por asambleas barriales u organizaciones no gubernamentales. Pero a partir del año 2007, además, se realizan movilizaciones en la vía pública, marchas y cortes de calles y puentes protagonizados por las propias organizaciones de los cartoneros, que desembocan en distintos tipos de acuerdos con el gobierno local²⁶. Es importante señalar que los reclamos que originan las movilizaciones no propugnan la obtención de ayuda o recursos de tipo asistencialista, sino que señalan aspectos vinculados al desarrollo productivo y a las mejoras en las condiciones en que se realiza el trabajo²⁷.

Varias de estas movilizaciones contaron con el apoyo de la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) a la que pertenecen algunos de los cuadros técnicos de la DGREC, estrechamente ligados a algunas cooperativas de cartoneros. Precisamente, otro factor clave para comprender el avance en la consideración de los cartoneros por parte del gobierno de Mauricio Macri, es la confrontación inicial con el equipo de trabajo que se había conformado durante la gestión anterior (desde la época del PRU), integrado fundamentalmente por jóvenes egresados o estudiantes universitarios avanzados de distintas carreras de ciencias sociales –sociología, trabajo social, ciencias políticas, antropología, comunicación– y con militancia en agrupaciones estudiantiles y/o sindicales. Este equipo, si bien constantemente alentó la inclusión de los recolectores a la política pública, también adoptó un perfil más activo y combativo respecto de esta cuestión, como consecuencia de que con el recambio de autoridades en el poder ejecutivo, vieron amenazada su continuidad laboral.

En términos prácticos y de manera muy sintética, en el recorrido visto sobre la política pública hacia los cartoneros, puede notarse primero un reconocimiento público de la actividad en el marco de la gestión de los residuos. Es decir, se asumió que existen y que realizan una práctica relacionada con la gestión de los residuos. Lejos está esto de ser una obviedad si se contempla su total ausencia de mención en referencias a la problemática de la gestión de los residuos que tuvieron lugar breve tiempo antes al período aquí considerado (por ejemplo los Pliegos del año 1997). Con ese reconocimiento, plasmado en la Ley 992 de fines del año 2002, luego vino la protección frente a riesgos de abusos y maltratos por parte de la autoridad policial, y años después la asignación de un papel subsidiario al frente de Centros Verdes o Plantas de Clasificación²⁸. Finalmente, además de ese rol, transitan un proceso que tiene por objeto responsabilizarlos por la recolección diferenciada de los residuos de la Ciudad.

En síntesis, en la actualidad en la CABA existen dos modos de inclusión de recuperadores en la gestión de los residuos, representados por el MTE en un caso y la Coope-

rativa El Ceibo en el otro. La integración de los miembros del MTE tiene en cuenta fundamentalmente la actividad de recolección bajo la modalidad “puerta a puerta” en distintos barrios de la ciudad. El Gobierno asiste a este emprendimiento realizando la contratación de ómnibus y camiones para el traslado de los recuperadores, los carros y las mercaderías (desde y hacia la zona del conurbano sur donde habitan y comercializan los materiales que recolectan). También los contrata y los provee de logística para que brinden el servicio de retiro directo en grandes generadores y los entreguen en determinados Centros Verdes. Además, les brinda un “incentivo” que en la actualidad es de 900 pesos (unos 200 dólares aproximadamente) por presentismo y uso de vestimenta, y colabora financiando un centro de atención, recreación y desarrollo ubicado en Villa Fiorito (Prov. de Buenos Aires) para que los menores de edad no acompañen a sus padres recolectores. En el caso de la Cooperativa de El Ceibo, la integración se da a partir de la cesión de la gestión y operación de un Centro Verde, al que se provee fundamentalmente con el material que llega de la recolección diferenciada de grandes generadores. La propia cooperativa también realiza retiro directo en algunos comercios y edificios de la zona donde opera a través de sus propios promotores y recolectores, y reciben donaciones de distintas instituciones públicas y privadas.

Uno concentrado en la recolección puerta a puerta como prestación de un servicio público pero sin incumbencia en las instancias de comercialización, el otro concentrado en la gestión de Centro Verde, ambos casos representan las dos modalidades de inclusión de recolectores a la gestión de los residuos urbanos en la CABA.

Los avances que en relación a la integración de los recolectores a la gestión que se presentan al final de este período son realmente importantes. No era fácil imaginar en el año 2002 que una década después, bajo el gobierno de quien había sostenido “llevarlos presos”, los recolectores estuvieran participando de un concurso por el derecho exclusivo a la recolección de los residuos secos. Sin desmerecer en nada estos notables avances que requirieron por parte de las organizaciones participación, movilización, negociación, búsqueda de consensos, en lo que resta del artículo se pretende realizar algunas marcaciones y sugerencias que surgen del análisis y apuntan a reforzar una serie de aspectos.

La articulación entre gestión de los Centros Verdes–separación domiciliaria–recolección selectiva, ha sido hasta ahora muy poco difundida. Las campañas de comunicación del Gobierno de la CABA son discontinuas y no siempre promueven la separación de los residuos en más de un recipiente (clasificación domiciliaria). Cuando lo hacen, el discurso no suele estar acompañado en los hechos de una logística adecuada (recolección selectiva) ni de instrucciones precisas respecto a cómo proceder. Tampoco explicitan las razones de la separación que promueven. Se podría incluir campañas de comunicación con información relativa al destino de estos materiales clasificados y de los fondos ob-

tenidos mediante su comercialización. Es de suponer que la difusión de esta información vinculada a la inclusión social mediante una práctica que además contribuye a la sostenibilidad del ambiente, aumente la calidad y cantidad de la separación domiciliaria.

Además de la fracción de secos, podrían desarrollarse tratamientos específicos para todas las corrientes de residuos y para todos los tipos de generadores. Que en la actualidad los recuperadores no se dediquen a la recolección de residuos usualmente no comercializables, no significa que el gobierno local y las propias organizaciones de recolectores deban obviar fomentar emprendimientos que podrían implementarse en ese sentido, tal como lo son el manejo de orgánicos (compostaje, bio digestión y otros)

Fortalecer y profesionalizar las áreas del gobierno local que coordinan las políticas orientadas a la valorización de los residuos de modo complementario e integral, pareciera ser un aspecto pendiente. Para una gestión integral se requiere que las oficinas de una misma gestión superen la rivalidad entre “recicladores” vs. “enterradores” que se mencionó antes.

Promover los Centros Verdes como emprendimientos productivos: los Centros Verdes no cuentan con personal orientado decididamente a identificar nuevos compradores para los productos que comercializan ni para indagar respecto de otros mercados. Esta actividad se justifica por tratarse de un mercado donde la especialización en un determinado tipo de material es prácticamente una condición para poder abastecer a las industrias que reciclan y obtener así mejores condiciones de comercialización.

La autoridad pública no debería desentenderse de las tareas vinculadas con la fiscalización y supervisión municipal del proceso de trabajo en los Centros Verdes. De hecho, dicha supervisión podría derivar en la obtención de un “certificado” a las organizaciones que lo gestionen adecuadamente. Con dicha certificación se podría ampliar las posibilidades de recolección selectiva, ofreciendo el retiro directo (o la recepción en el Centro) a medianos y grandes generadores (empresas) que buscan a su vez el reconocimiento (certificar) un correcto tratamiento de los residuos que generan, el que hasta el presente sólo obtienen al disponerlos en rellenos sanitarios, donde a pesar de su potencial valor, se entierran. Debe tenerse en cuenta las necesidades de certificación de las empresas mencionadas.

En el mismo sentido que anteriores marcaciones, se recomienda tener en cuenta el circuito del reciclaje: hoy en día prácticamente no existen mayores estímulos públicos al incremento de los niveles de recuperación y reciclado por parte de las industrias radicadas en el país. Así como estamos, si los precios de las materias primas vírgenes que los materiales reciclables reemplazan se derrumbaran, nadie reciclaría. En este sentido, si se considera que el cuidado y la preservación del ambiente es una razón de estado, no

debería dejarse al libre juego de la oferta y la demanda el estímulo para el consumo de material primas reciclables. Cualquier política pública que pretenda introducir modificaciones sustantivas que resulten favorables a la actividad que realizan los recolectores debe también intervenir integralmente con políticas dirigidas al resto de los actores. Pero este tipo de medidas requieren de un alcance que trasciende las fronteras de la CABA (y de cualquier otro gobierno local, que sin embargo tiene responsabilidad sobre la gestión de los residuos y la inclusión de los recuperadores)

Si bien el grado de formalización de los recuperadores urbanos en la CABA es importante y fue creciendo desde el año 2002 a partir de la sanción de la Ley 992, aún persiste un número considerable de recolectores que realizan su actividad en esta ciudad totalmente al margen de la consideración de las políticas públicas. De todos modos, esta situación aparece en la agenda y se presenta como el gran desafío de los próximos meses, dado que los términos del concurso para el servicio de recolección de la fracción “secos” prevén que las cooperativas a cargo del mismo incluyan a los recuperadores urbanos individuales que se encuentren desarrollando la actividad por cuenta propia.

Desde el ámbito de las políticas públicas en materia de residuos, en la CABA el paradigma de la integralidad es una novedad que está siendo incipiente y tímidamente desarrollada. Sin embargo, dado que la actividad industrial del reciclaje sí existe desde hace mucho tiempo y que los recolectores de hecho e informalmente participan de la misma, como enfoque que orienta los lineamientos para implementar la gestión ¿no sería más adecuado fomentar la predisposición para integrar-se (quienes tienen potestad en la gestión), antes que para integrar-los (potenciales beneficiarios)?.

Quizás el proceso de integración del que venimos dando cuenta se complete, sólo si en vez de plantear-nos incluir-los, planteáramos incluir-**nos**. Para quienes tienen responsabilidad en la elaboración e implementación de políticas, reemplazar “los” por “nos” no es un simple juego de palabras, sino un cambio de perspectiva y de paradigma. Implica reconocer la preexistencia de la actividad vinculada al reciclaje y la experiencia de quienes participan de ella, por sobre las pretensiones fundacionales, aún de las que tienen perfil integrador.

¹ Obviamente que siempre resultará posible encontrar elementos empíricos que den cuenta de continuidades, así como análisis que priorizan el señalamiento de lo que falta para alcanzar una situación ideal en desmedro de lo obtenido. No obstante, a nadie puede escapársele la mudanza hacia la existencia en la actualidad de una realidad bien distinta a la de un antes muy cercano, aunque sea preferible hablar de tendencias, de propensión, de inclinación u orientación en la consideración del tema, en vez de asumir como dado o definitivo un nuevo estado de cosas.

² En el medio de estos extremos se ubica la sanción de la Ley N° 1.854/05 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (más conocida como Ley de Basura Cero) que básicamente apunta a promover la separación selectiva, la recuperación y el reciclado, y prevé una reducción progresiva de los residuos que se disponen en rellenos sanitarios. Esta ley fue antecedida de instancias de debate y participación en las que los referentes de varias cooperativas de recolectores de la Ciudad tuvieron un lugar destacado en alianza con organizaciones ambientalistas. Los debates continuaron durante la tramitación de su reglamentación.

³ Si bien las tareas de investigación y escritura del presente artículo transcurrieron entre los meses de enero y marzo de 2012, mucha de la información utilizada aquí fue reunida con anterioridad por el autor en el marco de proyectos de investigación radicados en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa.). Deseo agradecer a Sonia Días y Lucía Fernández (de WIEGO), a los entrevistados, y a Alejandra Unsain por su ayuda con el gráfico de la línea de tiempo.

⁴ Las Estaciones de Transferencia son instalaciones donde los residuos de los vehículos recolectores son transferidos a equipos de transporte con gran capacidad de carga, los cuales finalmente son los encargados de llevarlos hasta los sitios de disposición final. En la CABA se construyeron tres Estaciones de Transferencia en las que se emplea el método de compactación sin admitir como alternativa ningún sistema de reciclaje o recuperación de residuos. Un documento del propio gobierno de la CABA destaca que en los pliegos de licitación del servicio de recolección y transporte que se concesionarían en la Ciudad durante los años ochentas, se preveía el secado de los residuos antes de su pesaje para la facturación, buscando de este modo extraer su contenido de agua, calculado en un 40 por ciento del peso total. "A tal efecto, se dispuso la construcción de una usina en el barrio de Floresta que debía integrarse al sistema. Esta usina no fue habilitada debido a que la Justicia dio curso a un recurso de amparo por los posibles efectos nocivos sobre la salud humana, provocados por contaminación ambiental. Este importante eslabón del circuito no fue reemplazado, por lo que la facturación de los residuos ha contenido el mencionado porcentaje de agua desde 1980 a la fecha" (GCABA, CEDEM, 2001).

⁵ Sobre el proceso de privatización del servicio de recolección en la CABA véase PÍREZ P. y GAMALLO G., 1994 y SCHAMBER P., 2008.

⁶ Algunas de ellas se nucleaban desde hacía pocos meses en torno al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) ligado al Banco Credicoop. El IMFC es una federación de carácter privado, destinada a organizar y brindar servicios exclusivamente para sus cooperativas asociadas. Hacía fines de la década de 1990 y como consecuencia algunas tempranas consultas de personas interesadas en organizar cooperativas de cartoneros, el Instituto generó un espacio para su asesoramiento y promoción. Inicialmente la entidad se dedicó a realizar los trámites para obtener el reconocimiento jurídico como cooperativas ante el organismo oficial correspondiente (Instituto Nacional de Asociativismo y Empresa Social / INAES), como paso previo al otorgamiento de créditos. En el año 2004 el IMFC coordinó un Centro de Acopio en la localidad bonaerense de Munro para la red de cooperativas nucleadas, pero la iniciativa fracasó luego de algunos meses. Para ahondar sobre organizaciones cooperativas de cartoneros véase Paiva (2007), Cutina (2011), García (2011), Gorbán (2011), entre otros.

⁷ Las bolsas verdes eran entregadas a los clientes de las cadenas de supermercados adheridos a la campaña y también podían retirarse gratuitamente de los distintos Centros de Gestión y Participación (CGP's). Su lanzamiento fue muy difundido y promovido con publicidad en la vía pública, en canales de televisión y radios, y fue noticia destacada de los diarios (Clarín 29/10 "Arranca la campaña para que los porteños separen la basura", 1/10 "Desde hoy, los cartones y papeles van en otra bolsa", 5/10 "Medidas para ayudar al reciclaje"; La Nación 20/8 "Habrá que sacar la basura en dos bolsas", 29/9 "Papeles y cartones en bolsas verdes", 1/10 "Desde hoy, dos bolsas para la basura", 2/10 "A la basura diferenciada le faltan bolsas"; Página 12 29/9 "Cartón y papel, en bolsa aparte").

⁸ "Art. 6: Prohíbese la selección, remoción, recolección, adquisición, venta, transporte, almacenaje, o manipuleo de toda clase de residuos domiciliarios que se encuentren en la vía pública, para su retiro por parte del servicio de recolección; quedan comprendidos en la presente prohibición la entrega y/o comercialización de residuos alimenticios cualquiera sea su procedencia."

⁹ Se trata de un cambio importante ya que termina con el anterior criterio que auspiciaba: mayor generación, mayor recolección y mayor facturación, en contraposición a los principios de una Gestión Integral de Residuos (GIRSU).

¹⁰ Inicialmente edificios de más de 19 pisos, hoteles de 4 y 5 estrellas, edificios públicos del Gobierno de la CABA y Corporación Puerto Madero, luego ampliación por Resolución N° 50/05 y Resolución N° 808/07 que agregó comercios e industrias con más de diez empleados, Bancos, Supermercados, Centros comerciales, Shoppings, Centros Educativos y Restaurantes.

¹¹ No fue posible identificar la fuente que originalmente califica al sistema como "mixto", a pesar de que son numerosos los documentos tanto oficiales como académicos y de divulgación que lo nombran de este modo. Sí se pudo advertir que aunque la mayoría de ellos se refieren con tal denominación a la coexistencia de un sistema "formal" de recolección realizado por las empresas licenciatarias y un sistema "informal" de recolección realizado por recuperadores urbanos, también se notó que significa la coexistencia en la misma ciudad de zonas de recolección a cargo de empresas licenciatarias por un lado, y bajo responsabilidad del propio gobierno municipal por otro. Uno y otro sentido del término aparecen incluso en un mismo documento oficial, tal el caso del "Informe sobre el circuito del reciclado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (2006).

¹² Con independencia de la falta de impulso para lograr efectivamente su construcción y su funcionamiento adecuado por parte del gobierno local, y con independencia también de su performance por parte de las cooperativas de recuperadores que los tienen concesionados, los Centros Verdes constituyen una verdadera innovación en la historia de la gestión de los residuos de la CABA, ya que su sola existencia conceptual implica que parte de los residuos tendrán algún tipo de valorización (aunque sólo sea su clasificación) alterando así su hasta entonces exclusivo destino en los rellenos sanitarios (instalados fuera de la Ciudad).

¹³ El 1 de mayo de 2006 se inauguró oficialmente el primer Centro Verde, en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Su gestión fue asignada a la Cooperativa Ecológica de Recicladores del Bajo Flores (CERBAF) y la provisión de materiales reciclables saldría del servicio de recolección diferenciada en grandes generadores. En realidad no se trató ni del primero, dado que la Cooperativa El Ceibo ya operaba un depósito destinado a la clasificación y el acopio de residuos reciclables en la zona de Retiro, donde recibía desde 2004 el producto de la recolección selectiva de dos de las empresas que operaban en la Ciudad (CLIBA y AESA). Como el mismo fue cedido a El Ceibo por un organismo público nacional (el Organismo Nacional Administrador de Bienes del Estado ONABE) y no por el Gobierno de la Ciudad, no se lo reconoció como tal sino hasta diciembre del 2007, pocos días antes del recambio de gestión del gobierno de la ciudad, cuando se inauguró oficialmente. Un mes antes, a mediados de noviembre de 2007, se había puesto en funcionamiento otro Centro Verde, ubicado en Villa Soldati, también en el área sur de la Ciudad. Este centro fue construido por la empresa NITTIDA y es co-administrado por las cooperativas "Del Oeste" y "Reciclando Sueños".

¹⁴ Pardo R., Cariboni, F., Risso, A. y Pugliese, M. (2006)

¹⁵ A partir del año 2001 fueron habilitándose en prácticamente todos los ramales que llegan a la CABA desde el conurbano bonaerense, formaciones completas, especiales y exclusivas para cartoneros, y en cada uno de ellos se fueron incrementando gradualmente la frecuencia de las prestaciones (García, 2007; Schamber 2007 y 2008).

¹⁶ De acuerdo a los datos del PRU del año 2005, más de las tres cuartas partes de los cartoneros registrados (76,6 %) vivían en municipios del conurbano bonaerense, aledaños a la Ciudad de Buenos Aires. Debido al nivel socioeconómico relativamente más elevado y la mayor densidad de población, es aquí donde se encuentran importantes volúmenes de materiales, de buena calidad, y en una menor dispersión geográfica. La gran masa de cartoneros ingresa a la Ciudad con sus carros a practicar la recolección en horario vespertino, y vuelven con la carga al conurbano pasada la medianoche. Durante los días siguientes, luego de clasificarla en sus viviendas, la venden en los depósitos ubicados en las cercanías de los barrios donde habitan.

¹⁷ Varias notas periodísticas de aquellos días reflejan los conflictos entre cartoneros, vecinos y autoridades; véase diario Perfil, 28 de diciembre de 2007, http://www.perfil.com/contenidos/2007/12/28/noticia_0007.html; Página 12, 15 de agosto de 2007 (fecha de descarga 23/06/10), <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-89731-2007-08-15.html> (fecha de descarga 05/10/09), diario Perfil, 9 de febrero de 2008 http://www.perfil.com/contenidos/2008/02/09/noticia_0029.html (fecha de descarga 05/10/09); http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=989831 (fecha de descarga 24/02/2008) y <http://www.clarin.com/diario/2008/02/23/laciudad/h-06015.htm> fecha de descarga 23/02/08)

¹⁸ La DGREC fue creada en 2007 y asumió las funciones que antes tenía la Dirección de Políticas de Reciclado Urbano (DGPRU), previamente y por poco tiempo el programa Buenos Aires Recicla (BAR) y originalmente el PRU.

¹⁹ Hay que mencionar que un año antes se había lanzado en algunos barrios de la ciudad el sistema de la doble contenerización según la cual, en los contenedores de tapa gris los vecinos debían colocar los residuos húmedos (cuyo destino final seguiría siendo el relleno sanitario), mientras que en los contenedores de tapa naranja se colocaban los residuos reciclables que irían a los Centros Verdes. De acuerdo a declaraciones del entonces Jefe de Gobierno al diario Clarín el 25 de abril 2007 la actividad de los cartoneros también se vería afectada con este sistema ya que “Quienes realizan la tarea en la calle lo van a poder hacer en plantas, con condiciones higiénicas mayores, y un rédito económico muy grande”.

²⁰ <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/ongs-reclaman-a-macri-que-cump/> (fecha de descarga 05/10/09)

²¹ Los puntos 4, 5 y 7 de dicho documento establecen 4) No se debe aceptar un circuito marginal de recolección diferenciada 5) No se puede aceptar la continuidad de un sistema de recolección diferenciada informal, 7) No se debe aceptar la desarticulación del Plan de Gestión Integral de Residuos. La versión completa del documento se encuentra en <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2008/7/10-razones-para-rechazar-la-pr.pdf> (fecha de descarga 11/11/2010)

²² (http://www.informeavina2008.org/espanol/develop_SP.shtml) (fecha de descarga 06/06/2012)

²³ <http://www.cambiodemocratico.org/> <http://poderciudadano.org/>

²⁴ La versión taquigráfica y completa s encuentra en <http://www.cambiodemocratico.org/residuosurbanos/wp-content/uploads/2010/08/Versi%C3%B3n-Taquigr%C3%A1fica.pdf> (fecha de descarga 06/06/2012)

²⁵ Esta irrupción de ninguna manera supone considerar a la actividad una práctica reciente. En otro trabajo (Schamber 2008) hice referencia a fuentes que aunque parecen ser crónicas actuales, en realidad pertenecen al siglo XIX. Sirva como ejemplo la Memoria de la Municipalidad de Buenos Aires del año 1877, cuando menciona la existencia de “gran número de individuos que recorren las calles extrayendo de los cajones que deposita el vecindario en las puertas de las casas, todos los residuos utilizables, de suerte que cuando llegan los carros al vecindario, ha sido ya despojada la basura de la mayor parte de ellos”.

²⁶ No debe soslayarse que la cancelación del servicio exclusivo de “trenes cartoneros” al inicio de la gestión del Ing. Macri en diciembre de 2007 y los conflictos generados en consecuencia, condicionó inesperadamente a la flamante gestión que había asumido con una impronta que expresaba poca predisposición a tolerar a los recuperadores en el espacio público.

²⁷ Algunos videos con imágenes de las movilizaciones pueden verse en <http://www.youtube.com/watch?v=7YsoX9lZcql> / <http://www.youtube.com/watch?v=nkwwVjiPVT8&NR=1&feature=endscreen> / http://www.youtube.com/watch?v=vylduvJkI_0&feature=related

²⁸ Eran en ese sentido absolutamente coincidentes las propuestas para el sector de los dos principales candidatos (Ibarra y Macri) que disputaron la jefatura del gobierno porteño en la campaña electoral del año 2003.

Referencias bibliográficas

Adisi, Grisel (s/f) El fenómeno cartonero en los medios gráficos porteños. La construcción de un nuevo sujeto/objeto histórico, UNGS, (mimeo).

Andrada, Sofía (2005) “Los medios de comunicación y el fenómeno cartonero. Análisis de la cobertura de los medios antes, durante y después del lanzamiento de la campaña de separación de residuos”, *Las tesinas de Belgrano* N° 182, Departamento de Investigaciones, Universidad de Belgrano.

Buldain, Beatriz (2009) “Primera planta de selección y clasificación de residuos de la CABA” *Revista Área Urbana*, año 5, n° 22. págs. 40 - 41

Cutina, Magalid (2011). “Las organizaciones cartoneras y el Gobierno de la CABA. Encuentros y desencuentros en la definición de una política socio-ambiental”. En Suárez F. y Schamber P. eds. *Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Buenos Aires: UNLa./UNGS/CICCUS. . Págs 93 - 126

García, Analía (2011) “Redes sociales y territorialidad en las organizaciones de cartoneros. El caso de la Asociación de Cartoneros de Villa Itatí”. En Schamber P. y Suárez F. *Recicloscopio III Miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina*, Buenos Aires: UNLa./UNGS/CICCUS. Págs 65 - 84

García, J. M. Disponible en: <http://www.vqronline.org/articles/2007/fall/garcia-white-train>. Fecha de acceso 27/03/2012

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), Estudios Sectoriales, “El sistema de recolección, tratamiento y disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU), 2001. Documento de trabajo.

Gorban, Débora (2011) “Cartoneros y formas organizativas. La experiencia del tren blanco en la Ciudad de Buenos Aires (2001-2007)”. En Schamber P. y Suárez F. *Recicloscopio III Miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina*, Buenos Aires: UNLa./UNGS/CICCUS. Págs 41 - 64

Laura, Guillermo Domingo (2011) *El Cinturón Ecológico*, Ediciones CEAMSE, Buenos Aires

Paiva, Verónica (2007) “Cooperativa de recuperadores de residuos del área metropolitana bonaerense, 1999-2004”. En Schamber P. y Suárez F. eds *Recicloscopio. Miradas*

sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina. Buenos Aires: UNLa./UNGS/Prometeo. Págs 153 - 175

Pardo, Rubén; Cariboni, Félix; Risso, Antonella y Pugliese, Mariela (2006) *Informe sobre el circuito del reciclado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Área de Investigación de la Dirección General de Política de Reciclado Urbano, Subsecretaría de Higiene Urbana, Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Pírez, P. y Gamallo, G. *Basura privada, servicio público*, CEAL, Buenos Aires, 1994.

Sabaté, Alberto (1999) *El circuito de los residuos sólidos urbanos. Situación en la región metropolitana de Buenos Aires*, UNGS.

Schamber, P. (2007) “Modalidades organizativas de los cartoneros”. En Schamber P. y Suárez F. eds *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Buenos Aires: UNLa./UNGS/Prometeo. Págs 217 - 220

Schamber, P. (2008) *De los desechos a las mercancías. Una etnografía de los cartoneros*. Buenos Aires: SB Editorial. Serie Antropología Sociocultural.

Crisis y recomposición de la hegemonía

tras el derrumbe de la Convertibilidad (1999-2003)¹

Crisis and reconstitution of hegemony after the collapse of Convertibility (1999-2003)

Eduardo Gálvez

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires
Unité Mixte de Recherche Mondes Américains, Sociétés, Circulations, Pouvoirs -Xve-XXIe siècle- (MASCIPPO), París.
Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE), Buenos Aires (DABA)
eduardo.n.galvez@gmail.com

Resumen

En este artículo se analiza el debilitamiento de la hegemonía que sostuvo al modelo de la Convertibilidad, al compás de las contradicciones económicas que este acumuló. Esas contradicciones se expresaron tanto en un alto grado de protesta de las clases populares como en enfrentamientos dentro de la cúpula económica. En medio de esos conflictos, las fracciones empresarias partidarias del modelo no fueron capaces de concitar nuevos consensos que les dieran una segunda oportunidad para “corregirlo”; mientras que las fracciones empresarias críticas concitaron cada vez más apoyos tanto dentro de su clase como entre las clases populares. Por esa vía, las posiciones económicas que estos sostuvieron se transformaron en una referencia necesaria para la dirección económica tras el derrumbe de la Convertibilidad.

Palabras clave: Hegemonía, crisis financiera, elite económica argentina, clase dominante argentina, ideología.

Abstract

This article discusses the weakening of the hegemony which supported the Convertibility model, as a dimension of the economic contradictions accumulated by that model. These contradictions manifested in both a conflict among classes and within the dominant class. In the midst of these conflicts, corporate fractions supporting Convertibility

Fecha de recepción:

19.3.12

Fecha de aceptación:

5.7.12

were unable to raise a new consensus that would have provided them with a second opportunity to “amend” it, whereas the critical corporate fractions would eventually gain increasing support within both their class and among subaltern classes. In this way, the economic positions they supported became a necessary reference for the economic steering following the collapse of Convertibility.
Key words: *Hegemony, financial crisis, Argentina’s economic elite, Argentina’s ruling class, ideology*

1. Gravedad del conflicto social en el ocaso y derrumbe de la Convertibilidad: la maduración del “¡Que se vayan todos!”

En 1999 el modelo económico basado en la Convertibilidad, que fue la forma que en Argentina asumió el modelo de acumulación financiera dominante en escala global durante la década de 1990, llevaba ya ocho años en funcionamiento. Ese mismo año finalizó su segunda presidencia Carlos Menem, del Partido Justicialista (PJ), tras diez años de ejercicio, sucediéndolo Fernando de la Rúa, de la Unión Cívica Radical (UCR), triunfador en las elecciones al frente de la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”. Durante sus mandatos, Menem, con el soporte ideológico del neoliberalismo, llevó a cabo modificaciones económicas estructurales, desarmando todo lo que aún quedaba del disminuido Estado de bienestar que se había erigido en Argentina durante la vigencia del modelo de acumulación por sustitución de importaciones. De ese modo completó las reformas estructurales iniciadas por José Alfredo Martínez de Hoz (Schvarzer 1988), quien fuera Ministro de Economía durante gran parte de la dictadura de 1976-1983.

A lo largo de los años 90 el modelo económico basado en la Convertibilidad ahondó las diferencias sociales de manera extraordinaria. Esto trajo como consecuencia un alto grado de conflicto social, manifestado principalmente en la generalización de la estrategia de los cortes de ruta. Esta forma de protesta había nacido en la Patagonia, en la localidad de Cutral-Có, promediando la década, como respuesta social agónica al desamparo y al despojo, en uno de los lugares donde se desmantelaban de manera brutal los últimos restos del Estado benefactor, condenando a muerte la vida económica y social de poblaciones enteras.

El fin del mandato de Menem podría haber representado una oportunidad para efectuar al menos una moderación en la dirección de las políticas económicas que producían la acentuación de estas desigualdades sociales,² trayendo algo de alivio al alto grado de conflictividad social acumulada. Sin embargo, el gobierno de Fernando De la Rúa

rápidamente ratificó la dirección económica imperante (Remes y Todesca 2003: 6-7), primero con José Luis Machinea como Ministro de Economía y más acentuadamente en 2001 con el nombramiento en reemplazo de éste del más ortodoxo Ricardo López Murphy (quien apenas duró unas semanas), para reconvocar finalmente, en una estrategia un tanto desesperada, a Domingo Cavallo, el representante más destacado de las políticas de la década de 1990 y “padre” de la Convertibilidad. A esa altura de los acontecimientos, a pesar de las expectativas favorables que Cavallo podía generar en los principales actores de la economía, la profundización de esta dirección económica contaba con cada vez menos soportes políticos y sociales. En el plano político la “Alianza” se había desintegrado tras pocos meses de ejercicio del gobierno, con el retiro progresivo de uno de sus dos principales componentes - el Frente País Solidario (FREPASO)- iniciado con la renuncia del Vicepresidente Carlos “Chacho” Alvarez en octubre de 2000. A esto debe agregarse que una fracción muy importante de la UCR, conducida por el ex presidente Raúl Alfonsín, el propio partido de De la Rúa, también le había quitado su apoyo al presidente.

En esta situación el gobierno se reclinó de manera creciente hacia los únicos soportes que propulsaban las políticas favorables al modelo de valorización financiera; es decir, los acreedores externos, los grandes bancos y una parte mayoritaria de las grandes empresas privatizadas. Sin embargo la elección de estos actores como único soporte, a pesar de su peso económico, hizo perder legitimidad al gobierno, en cuanto éste aparecía, en virtud de esta suerte de política sin mediaciones, como el representante inmediato de los intereses particulares de sólo esa parte de los grandes capitalistas. En este sentido, cabe destacar las manifestaciones de dos representantes de diferentes organizaciones de las clases populares: Luis D’Elia, el principal dirigente de uno de los movimientos de piqueteros más importantes, la Federación Tierra y Vivienda (FTV), enrolada en la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA); y José Rodríguez, el Secretario General y principal representante del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), perteneciente a la Confederación General del Trabajo (CGT). Ambos coinciden en presentar al empresario Eduardo Escasany, principal representante de la banca, como quien ejerce de hecho el mando en el país, en lugar del presidente De la Rúa:

*“Queremos que los cortes de ruta se transformen en una verdadera resistencia civil, pacífica, policlasista, que estén todos los sectores de la comunidad afectados. No se trata de ponerse en contra a la sociedad, sino de unificarnos todos en lo que es la resistencia civil contra este presidente de la República virtual que es Eduardo Escasany”.*³

*“El general Escasany ha dado un golpe. Ahora los golpes no son más militares, sino que son económicos”.*⁴

Escasany era en esa época el presidente de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), la única asociación patronal de bancos privados en Argentina en ese entonces. Esta entidad era el resultado de la fusión de la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA) y la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), que antes de la década de 1990 representaban a los bancos de capital local y a los bancos de capital extranjero respectivamente. En el marco de la concentración y extranjerización de aquella década, ambas entidades se fundieron en una sola. A su vez, Escasany era el presidente del Banco Galicia, uno de los más importantes y el único de capital local grande que había quedado en pie.

Como se desprende de la contundencia de los dichos de estos dos representantes distintos de las clases populares, la *crisis orgánica*⁵ que se hizo manifiesta en diciembre 2001 con las movilizaciones que sostenían la consigna “¡Que se vayan todos!” no fue una sorpresa. Al contrario fue el fruto maduro de un escenario que se recalentaba desde hacía tiempo ante un gobierno incapaz de constituirse en el representante de una nación basada en la soberanía popular, en lugar de en el articulador de los intereses de las fracciones del capital más interesadas en la perduración de los mecanismos de valorización financiera. En efecto, en pos de mantener las bases del modelo, De la Rúa siguió aplicando medidas aun más duras; la más extrema de ellas fue el “acorralamiento” de todos los depósitos bancarios el 3 de diciembre de 2001 durante la gestión final de Cavallo, decisión que incrementó exponencialmente los conflictos y la movilización social.

No obstante este marco ascendente de tensión social, las posiciones económicas asumidas por los representantes empresarios más comprometidos con el sostentimiento de la dirección económica imperante, en lugar de matizarse, se reforzaron.

Veamos unos primeros registros de las posiciones asumidas por Eduardo Escasany, el representante más importante de estas fracciones, proponiendo una profundización de la misma dirección económica:

*“Lo que se logró en la década del 90 fue enorme, pero sin ninguna duda, queda todavía un enorme camino por recorrer, para consolidar este nuevo modelo de crecimiento, que por contraste con el modelo histórico de desarrollo autárquico, podemos denominar modelo de crecimiento con integración al mundo”.*⁶

“El país enfrenta una difícil situación... Frente a estas dificultades, parecen presentarse en la sociedad dos opciones para enfrentarlas y superarlas: 1) Los que aspiran a una política de manos libres en materia cambiaria y fiscal, lo que implica en el caso de nuestro país... un rápido

*retorno a la hiperinflación. Esta receta viene acompañada de prácticas proteccionistas e intervencionistas. Existe otra actitud ante la crisis: 2) Consolidar, con prudencia y firmeza, la integración del país en la economía mundial. Hemos avanzado por este camino en la década del 90'... Hoy se impone continuar por este último sendero... avanzando en las reformas estructurales, que nos permitan competir en la economía mundial”*⁷

2. La Convertibilidad y sus círculos viciosos

Haremos ahora una breve presentación de la forma de funcionamiento de la Convertibilidad que nos permitirá comprender las razones de la radicalización de las posiciones económicas de los empresarios favorables al modelo.

La Convertibilidad monetaria, que comenzó a aplicarse en abril de 1991, fue un sistema de paridad cambiaria fija (1=1) entre el peso y el dólar con la garantía política y legal del Estado; entre otras condiciones, requería que la base monetaria fuera respaldada por el Banco Central con por lo menos un 80 % de divisas líquidas. Este mecanismo pretendía funcionar como garantía cambiaria para atraer a los flujos financieros internacionales, en el marco de una economía mundial con predominio de las inversiones financieras (Orléan 1999; Arceo 2011: 85-86), operando en consecuencia como eje de funcionamiento de todo el modelo económico y destacando su carácter eminentemente financiero.

En sus inicios la Convertibilidad sirvió para controlar la alta inflación recurrente en Argentina, que había llegado a su máximo durante los picos hiperinflacionarios de 1989 (que condujeron a la renuncia anticipada del presidente Raúl Alfonsín) con un rebrote a principios de 1991. Sin embargo, el tipo de cambio que la misma implicaba producía condiciones difíciles de remontar para las empresas que producían localmente bienes transables, las cuales se agravarían por la imposibilidad de realizar aunque fuera una ligera devaluación, provocando en cambio una constante presión por aumentar la productividad y la explotación del trabajo (Schorr 2004: 133-138). Las empresas exceptuadas de las dificultades derivadas del bajo tipo de cambio eran las que no estaban expuestas a la competencia externa, siendo éstas en su mayoría las dedicadas a los servicios públicos, es decir aquellas que habían sido privatizadas a partir de 1989, en condiciones de acumulación rentística ventajosa a partir de un tipo regulación estatal de carácter neoliberal (Aronskind 2009: 49-50). Como consecuencia del predominio de la valorización financiera, el otro tipo de empresas que se beneficiaron directamente del modelo fueron los bancos privados (la gran mayoría extranjeros) que hicieron una

defensa a rajatabla del mismo hasta sus últimas consecuencias (Gálvez 2011a; Schorr y Wainer 2005; Salvia 2009; Cobe 2011).

Sin embargo, no fueron las empresas privatizadas y los bancos los únicos beneficiarios de las inversiones financieras, ya que con el objetivo de aprovechar las mayores tasas de beneficios que estas alcanzan, los grupos económicos o las grandes firmas de los diferentes rubros en un principio no especializados en este tipo de inversiones, aumentaron las mismas, cambiando por esta vía sustancialmente su propio funcionamiento económico general (Basualdo 2011: 54-55). A punto tal que las inversiones financieras se transformaron en su eje de funcionamiento, modificando incluso la dinámica de sus inversiones no financieras. Eso sucedió con la gran mayoría de los grupos económicos locales que tras desprenderse de sus participaciones en las empresas privatizadas fugaban sus capitales al exterior (mucho antes de que el modelo entrara en crisis), parte de los cuales se dedicaba a colocaciones financieras (Basualdo 2006: 364-369). Agreguemos además que esta financiarización de las inversiones también alcanzó a los grandes y tradicionales propietarios de tierras (Basualdo y Arceo 2007: 56-57). Está claro que todos estos cambios en el comportamiento económico de los grandes capitales no fueron un fenómeno sólo local sino que se produjeron en escala global (Chesnais 1998: 240, 249-256, 290), pero se extendieron y consolidaron en el plano nacional durante el régimen de la Convertibilidad de manera extraordinaria (Basualdo 2000: 12-13).

Por otra parte, a pesar de sus primeros éxitos en materia de control de la inflación y recuperación económica en el periodo 1991-1994 (Chudnovsky, López, Pupato, 2003: 65-66), el modelo nunca logró estabilizar el ingreso de las divisas necesarias para mantener la paridad cambiaria entre el peso y el dólar, salvo en este mismo periodo mencionado, pero sustentado en el ingreso de divisas derivado de la venta masiva de empresas del Estado y de las primeras inversiones de las adjudicatarias, que se interrumpió lógicamente cuando se acabó el grueso de las empresas estatales para vender (aun cuando se llegó a vender en 1999 la compañía más grande del país, la estatal YPF). Después de 1994, ante la imposibilidad de aumentar exportaciones por el atraso cambiario y mantener el ingreso de capitales vía venta de empresas estatales, el esquema se mantuvo en base a un endeudamiento externo constante que a su vez hacía subir las tasas de interés, complicando cada vez más el problema de la deuda externa (Damill 2006).

A esto debe sumarse que las posibilidades de tomar nueva deuda se fueron complicando progresivamente con las sucesivas crisis de México, Rusia y finalmente la de Brasil que llevó a la devaluación del real en 1999 (Kan 2009). Por lo tanto, el endeudamiento externo creció de manera exorbitante, pasando en términos absolutos de 61 mil millones de dólares en 1991 a 140 mil millones en 2001, a pesar de los diferentes remedios financieros que se intentaron con el favor de los organismos multilaterales de crédito.

Esta dependencia económica del crédito externo significó asimismo la pérdida de soberanía política del Estado en beneficio de las injerencias cada vez más profundas del Fondo Monetario Internacional, en tanto que representante político administrativo de los acreedores, en el diseño de las políticas públicas. Esta enorme influencia política de los acreedores se tradujo en la búsqueda obsesiva y por todos los medios posibles de la reducción del déficit fiscal, con el propósito de obtener recursos para pagar los vencimientos de deuda y/o conseguir tasas más bajas para reendeudarse con ese mismo fin. Esto implicó afrontar enormes costos políticos y sociales y, como consecuencia, una creciente deslegitimación del gobierno y del sistema político por lo que era visto como obsecuencia hacia las presiones de los acreedores externos. Este fue el círculo vicioso de la Convertibilidad que marcó el ritmo del conflicto social y económico ascendente, anclado en niveles de pobreza y desempleo inéditos en la historia argentina, hasta el estallido social de fines de 2001 tras la declaración del “corralito” bancario frente a un sistema político profundamente deslegitimado. Fue en ese marco que se desarrolló el enfrentamiento también cada vez más agudo dentro de la cúpula económica.

3. Los alineamientos rivales en el campo empresario

Lo señalado hasta aquí permite observar que las contradicciones económicas del modelo excedieron los conflictos entre las clases populares y las diversas fracciones del gran empresariado, ya que existieron conflictos también entre los grandes empresarios. El surgimiento de estas disputas no debería extrañar, dada la magnitud de los cambios en las relaciones de la jerarquía económica dentro de la cúpula económica que tuvieron lugar entre 1991 y 2001 (Azpiazu 2011; Castellani y Gaggero 2011: 269-279). En efecto, entre los más grandes capitalistas, que durante casi toda la década de 1990 habían constituido una “comunidad de negocios” (Basualdo 2000), también se producían, al final de esa década, divisiones con respecto a la pertinencia de la continuidad del modelo económico. Esas pujas llevaron a la ruptura del tradicional “Grupo de los 8” que reunía a todas las más importantes entidades de representación patronal de la industria, las finanzas, los servicios y las agropecuarias. Esa fractura dio origen a la creación, en septiembre 1999, del autodenominado “Grupo Productivo”, compuesto por la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA). Desde su fundación los principales representantes del Grupo Productivo sostuvieron posiciones económicas muy críticas del modelo, algunas de las cuales rehabilitan la intervención de tipo keynesiana del Estado en la regulación financiera y comercial, lo cual resultaba un indicador del resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal hasta entonces imperante.

Estos cambios con respecto al modelo de la Convertibilidad ponen de manifiesto posiciones económicas enfrentadas entre los grandes empresarios, a partir de las cuales

se conforman dos alineamientos rivales (con diferencias y matices internos). Por un lado, un alineamiento que hemos caracterizado como radicalizado y, por el otro, un alineamiento que hemos definido como moderado (Gálvez 2009). El primero se posiciona económicamente a favor de la profundización de las líneas centrales del modelo económico en extremo internacionalizado y asentado principalmente en la valorización financiera, cuyo eje es la Convertibilidad. Este alineamiento representa una línea tradicional de liberalismo económico dentro de la elite económica argentina, con la diferencia de que en los últimos años del siglo veinte esta línea fue llevada a extremos inéditos en cuanto a su asentamiento en la valorización financiera. Del otro lado, por el contrario, el alineamiento moderado mantuvo definiciones que oscilaban entre la atenuación de las posiciones extremas de los radicalizados, y la modificación definitiva de las líneas que permitían la continuación de esa dirección económica. Puede decirse que en definitiva los moderados apuntaban a un repliegue relativo de los mecanismos de valorización financiera y a la recuperación, cuanto menos parcial, de cierto desarrollo industrial (Gálvez 2011b).

4. Pertenencia económica e institucional de los representantes empresarios

Antes de desplegar más registros sobre las posiciones asumidas por los representantes empresarios, que fueron la base empírica sobre la que construimos los alineamientos mencionados, queremos resaltar que como nos hemos centrado en los conflictos internos que enfrentaban a los grandes empresarios, nuestras unidades de análisis no fueron las cámaras empresarias, sino los dirigentes más destacados del gran empresariado (uno de cuyos marcos privilegiados de actuación son las cámaras patronales). Este fue el criterio ya que las diferencias internas señaladas “cortan” a las cámaras patronales y, por lo tanto, si hubiésemos tomado a éstas como unidad de análisis, se hubiese hecho más oscura la detección de esos conflictos internos. En efecto, esas divisiones llegaron a tal grado que un tiempo después de la emergencia aguda de las mismas, algunas cámaras empresarias se fracturaron y/o dieron lugar a la emergencia de nuevas cámaras.⁸ Este fue el caso tanto de las entidades de representación bancaria (después de la crisis de 2001 volvieron a separarse con la refundación por parte de los bancos privados de capital local de ADEBA), como de los grandes supermercados (con la fractura de la CAS, Cámara Argentina de Supermercados) e, igualmente, de la creación de la Asociación Empresaria Argentina (AEA). Por lo tanto, la gran mayoría de las posiciones económicas que se observarán son sostenidas por dirigentes con nombre y apellido, aun cuando, por supuesto, en su condición de dirigentes (en general con cargos formales de representación empresarial), en éstos se personifican fuerzas económicas y sociales.

En segundo lugar, es importante señalar que a fin de garantizar la confiabilidad de los datos fueron utilizadas diversas fuentes (parte de las cuales hemos presentado en este artículo y que aparecen mencionadas al final del mismo) provenientes de publicaciones institucionales de las principales cámaras patronales, revistas especializadas del campo empresario, entrevistas a empresarios y funcionarios, y periódicos de circulación general. En relación a los registros provenientes de los periódicos, vale remarcar que se utilizaron únicamente registros en que los dirigentes empresarios se expresaban directamente (por ejemplo en un reportaje o en un artículo de su autoría) o, en su defecto, cuando sus dichos aparecen entrecomillados.

Los dirigentes del alineamiento radicalizado que hemos identificado provienen de los siguientes sectores: los acreedores externos, los bancos extranjeros con filiales en Argentina, los inversores institucionales extranjeros y locales (estos últimos llamados AFJP, las cuales pertenecían en su mayoría a estos bancos), las empresas privatizadas durante la década de 1990, la mayoría de las grandes cadenas de supermercado (predominantemente extranjeras), una parte de las empresas industriales transnacionales, los bancos privados locales y los grandes propietarios agrícola-ganaderos. La principal organización patronal que sostenía las posiciones de este alineamiento es la poderosísima Asociación de Bancos de la Argentina (ABA). La Sociedad Rural Argentina (SRA) asumió posiciones contradictorias, pero dada la necesidad de definir nuevas posiciones para favorecer un nuevo rumbo, puede considerarse por eso mismo que esas contradicciones favorecían la continuidad del modelo. Por su parte, el alineamiento moderado estaba compuesto por dirigentes provenientes de la mayoría de los grupos económicos locales y una parte minoritaria de las empresas transnacionales (excluyendo a las empresas privatizadas durante los años noventa). El núcleo duro de los moderados era el “Grupo Productivo”; como señalamos más arriba, esa denominación tuvo la clara intención de diferenciarse de “lo financiero”, de “los especuladores”. Se puede decir que el grupo económico con más importancia en la organización y la conducción del alineamiento moderado era Techint, uno de cuyos propietarios, Roberto Rocca, fue de los primeros en cuestionar la Convertibilidad (en agosto 1999), poco antes de la formación del Grupo Productivo.⁹ El principal dirigente de este alineamiento fue José Ignacio De Mendiguren, presidente de la UIA en el momento de eclosión de la crisis de 2001. Si tomamos en cuenta la actuación protagónica que tuvo de Mendiguren en 2001, no es extraño que otra vez en 2011, ya reelecto como presidente de la UIA, haya explicitado sus posiciones favorables al modelo económico que conduce Cristina Fernández de Kirchner.

5. Acusaciones e internas entre grandes empresarios

Dada la destacada actuación que tuvo De Mendiguren en el periodo que tratamos, es interesante tomarlo como referencia de las internas empresarias. Se trata de un em-

presario local independiente que, por lo tanto, no proviene de ningún gran grupo empresario tradicional. El mismo fue el referente más comprometido con la asunción de posiciones “un poco keynesianas” que le valieron fuertes acusaciones dentro del campo empresario, en particular de la SRA. Luego del derrumbe de la Convertibilidad De Mendiguren asumió, durante un breve tiempo, como Ministro de la Producción del gobierno de Eduardo Duhalde, cuando éste asumió interinamente la presidencia en enero 2002.

Observemos las fuertes críticas que Enrique Crotto presidente de la SRA le dirige al Grupo Productivo y a De Mendiguren:

“[J]amas imaginé en aquella lejana primavera del 94, cuando me tocó asumir la Presidencia de esta entidad, que aquella Argentina pujante que crecía a un ritmo excepcional y prometedor, hoy en éste mi último discurso como Presidente de la SRA, sea la misma que se encuentra como está: un país [...] donde la estabilidad lograda con tanto esfuerzo se dilapidó de golpe e irresponsablemente merced al influjo de camarillas integradas por quienes se autocalificaban de productivos, que provocaron una devaluación de funestas consecuencias. Sus responsables hoy miran de costado, se hacen los distraídos ahora pretenden convencernos de que ellos no tuvieron nada que ver. ¿Dónde se esconden estos pseudo dirigentes que se peleaban por ocupar cargos públicos y mendigaban la creación de Ministerios que, al cabo de cuatro meses dejaron de existir?”¹⁰

Veamos entonces el tipo de posiciones contrarias al modelo de la Convertibilidad que expresó oficialmente el Grupo Productivo, y por supuesto también De Mendiguren, secundado por otro importante referente de este sector, quien lo precediera como presidente de la UIA, Osvaldo Rial. En ellas podemos ver la coincidencia con la crítica a una parte de los grandes empresarios que antes vimos visto expresadas por referentes de las clases populares.

“La globalización debe subordinarse al interés nacional [...] Nuestra economía debe contar con un empresariado nacional fuerte que acompañe y complemente las inversiones extranjeras. La política económica debe evitar discriminaciones que generen reglas de juego a favor del capital extranjero en detrimento del capital nacional. Se

*debe acotar el incesante traslado de los centros de decisión económico-financieros locales a otras regiones con distintos intereses y valores, que no permiten preservar una identidad nacional”.*¹¹

*“Para la Unión Industrial Argentina es claro que no es sólo un problema fiscal el origen de nuestros desequilibrios económicos y tampoco es la profundización del rumbo seguido en los últimos años la manera de salir de la depresión actual. Mucho daño le siguen causando al país una serie de gurúes macroeconómicos que proponen permanentemente recetas de ajustes sobre el salario, mayor apertura comercial, incremento de impuestos, mayor flexibilización laboral y entregar nuestros mercados en las negociaciones internacionales. [...] Argentina requiere modificar orientaciones en la política económica.”*¹²

*“Nuestro país vive una grave crisis económica y social. Existe una concentración de poder en el sector financiero, en las empresas privatizadas y en los acreedores externos. Los cambios económicos producidos en la década del 90 han reestructurado la correlación de fuerzas en la Argentina. Estos sectores que concentran el poder, si bien no tienen intereses exactamente coincidentes, plantean la profundización de un modelo excluyente para otros sectores [...] En este escenario en el cual sectores minoritarios en términos democráticos pero de fuerte poder económico determinan políticas, el único camino a tomar para salir de la encrucijada es la concertación para así encarar el cambio de modelo [...] El cambio de modelo económico no representa ningún salto al vacío, pero sí afectar ciertos intereses como pueden ser los del sector bancario, que cada vez que se analiza adoptar una mínima medida que no es de su agrado simulan un golpe de mercado con baja de depósitos o reservas.”*¹³

6. El aislamiento de las fracciones empresarias que favorecen la continuación del modelo de la Convertibilidad

Por su parte, las fracciones capitalistas que son acusadas por los dirigentes de las clases

populares y de otras fracciones empresarias, y que a la postre son el último sostén económico y social del gobierno de De la Rúa, no responden con intentos de negociación, sino que, por el contrario, parecen cerrarse aun más sobre sí mismos, defendiendo sus propias posiciones económicas aun a costa del aislamiento; es cierto que arrastrados por la dinámica económica del modelo, pero aparentemente incapaces de prever la crisis orgánica a la que llevaba esa misma dinámica. A fin de cuentas, las medidas promovidas por esta parte de los grandes capitalistas no suman adhesiones ni de otros sectores capitalistas, ni de sectores de otras clases sociales; sino que incluso, en el caso de algunas de ellas, es explícito que atentan contra los intereses de las clases subalternas, como por ejemplo cuando éstos dieron un abierto apoyo a la reducción de los salarios de los empleados públicos en 2001.

Es en definitiva su radicalización, en el marco de un modelo en crisis, lo que conduce al aislamiento a esta fracción de los grandes capitalistas hasta ese entonces todavía hegemónica, y les impide reconstruir su hegemonía o rearticular alianzas. Parecería que, dadas las limitaciones estructurales, sólo les quedó margen para la imposición o la fuerza, angostándose riesgadamente en consecuencia el lugar para el consenso y la política. Su incapacidad hegemónica se pone en evidencia durante la brevísima gestión de Ricardo López Murphy al frente del Ministerio de Economía en marzo 2001, a quien habían sostenido eufóricamente y quien debió retirarse a los pocos días de anunciadas las medidas económicas que pretendía aplicar por el descontento social generalizado que las mismas produjeron. En este marco, uno de los empresarios importantes que defendía aquella dirección económica, Enrique Pescarmona, propietario del grupo del mismo nombre, realizó una confesión interesante, que destaca algo que está presente en la inmensa mayoría de los representantes de la clase dominante¹⁴, quienes por su propia experiencia social y la subjetividad resultante, confunden cosas extremadamente diferentes como administrar y gobernar:

*“El sábado yo estaba entre los 500 empresarios que aplaudimos entusiasmados a López Murphy. Pero, evidentemente, nos equivocamos. Porque los empresarios entendemos de números, pero no manejamos la parte política”.*¹⁵

La tendencia de los empresarios que apoyaron las políticas de valorización financiera a radicalizar sus posiciones continuó incluso tras la manifestación abierta de la crisis orgánica que a fines de 2001 produjo la renuncia del presidente De la Rúa y el periodo de sucesión de cinco presidentes interinos en pocos días. Esa tendencia estuvo presente también en 2002 y 2003, en los intentos por restituir aquella dirección económica mediante la candidatura presidencial de Carlos Menem (quien fue el rival directo de

Néstor Kirchner en las elecciones presidenciales de abril 2003) incluso mediante soluciones de fuerza¹⁶.

Como vemos, incluso en medio de la crisis de hegemonía fenomenal que se despliega a partir de diciembre de 2001, es decir del desorden consiguiente a la separación entre representantes y representados, que es a la vez la separación de lo político y lo social, el estado (y los partidos) y la sociedad civil, los principales representantes tanto empresarios como políticos de las políticas económicas imperantes entre 1989 y 2001, extreman sus posiciones en lugar de ir hacia la posibilidad de nuevos consensos que aquietasen el complejo clima de conflicto social existente, acercándose peligrosamente a soluciones autoritarias. Puede pensarse que el desmesurado poder económico que tenían y el victorioso clima de época del que habían gozado tras la caída del bloque soviético en 1989, los obnubiló con la fantasía de un triunfo aplastante y definitivo. Es probable que imaginaran que el enorme poder económico con que contaban era suficiente para delinear indefinidamente la política de un país. Se diría que nunca advirtieron la posibilidad de la vuelta de la fuerza de la movilización, la negociación y la formación de consensos. Ya no era el tiempo de la economía, en verdad, ya no era el tiempo sólo de la economía, eran tiempos de cambios, que invertían el sentido común ya consagrado. Con estos nuevos aires, la articulación política y la formación de consensos se hacían necesarias para recomponer una hegemonía quebrada tras años de exclusión para la inmensa mayoría y de desilusión para una pequeña minoría.

7. Conclusiones: el papel de los representantes empresarios moderados en la aplicación de las nuevas políticas de la Post-convertibilidad

En contraste con el aislamiento progresivo de las fracciones del capital que sostenían las políticas dominantes durante la última década del siglo XX, las críticas realizadas por los empresarios agrupados en el Grupo Productivo concitaron un apoyo creciente en diferentes sectores económicos, políticos y sociales. En principio, los integrantes del Grupo Productivo habían sido de los primeros en sugerir una modificación de la paridad cambiaria, y para ello habían obtenido el apoyo tanto de Raúl Alfonsín como de Eduardo Duhalde. Además, este último habría de convertirse en el encargado de instaurar las primeras políticas de la postconvertibilidad, llevando a De Mendiguren a integrar su gabinete de ministros. A esto se puede agregar que, a pesar del clima general de crispación que llevaba a la población desesperada y enardecida a atacar a los bancos y las empresas privatizadas, los grandes grupos económicos del Grupo Productivo se vieron eximidos de ser el blanco de esa ira. Es más, el respaldo que obtienen los empresarios moderados se amplía tanto entre los grandes empresarios como entre las clases subalternas, como por ejemplo en la clase trabajadora representada en la CGT. De este manera, posiciones

que inicialmente son particulares de una fracción de la elite económica se transforman en posiciones compartidas por más fracciones y más sectores sociales, demostrando entonces su capacidad de influencia y conducción, y facilitando la posibilidad de un cambio en la dirección económica que permita la recuperación de la “paz interior”. Observemos entonces el apoyo que obtenía el Grupo Productivo de parte de la CGT, en palabras de su Secretario general, Rodolfo Daer:

*“Hay coincidencias en las medidas que propone el Grupo Productivo en defensa de la producción y del empleo. Desde la producción se proponen medidas para favorecer el mercado interno y reducir el desempleo. Sólo falta que la dirigencia política tome como propias estas iniciativas”.*¹⁷

Con esto no queremos decir que las posiciones económicas asumidas por la fracción moderada de los grandes empresarios se transformaron automáticamente y sin mediaciones en una política de gobierno, porque esto sería simplificar la política, que implica una complejidad mucho mayor de mediaciones. En efecto, quienes impulsan determinadas posiciones económicas deben lograr un equilibrio complejo de fuerza y de consenso antes de transformarlas en medidas de gobierno, que por lo demás sufren modificaciones en ese proceso. Por otra parte, los representantes empresarios son incapaces de realizar ese proceso por sí mismos, dada su manifiesta y confesada incompreensión de la complejidad de los fenómenos políticos cuando exceden el ámbito de su propia clase. Esta tarea sólo pueden llevarla adelante políticos “de raza” y de profesión, como hicieron luego, con sus grandes diferencias, primero Eduardo Duhalde y luego Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Finalmente entonces, hacia fines de 2001, la súbita activación masiva del conjunto de las clases subalternas, incluyendo las capas medias, tras la decisión de Domingo Cavallo de decretar la restricción en el retiro de los depósitos bancarios, hizo que aumentara la intensidad y la complejidad del conflicto social. Esta movilización expandida de las clases subalternas que incluyó saqueos a supermercados, destrucción de los frentes de los bancos y la aparición de la consigna “¡Que se vayan todos!”, puso aun más en evidencia la necesidad de producir acuerdos más amplios para remontar la crisis orgánica en curso. Pero esta recuperación de la hegemonía no podía realizarse dentro de los límites marcados por las políticas económicas imperantes hasta 2001, las cuales sólo llevaban al aumento de la tensión. En ese marco, las posiciones económicas mantenidas por los grandes empresarios críticos de la Convertibilidad, las cuales habían demostrado concitar apoyos diversos, se perfilaron como una referencia ineludible a la hora de la instrumentación de las políticas económicas de la post-convertibilidad.

¹ Este artículo sirve de presentación parcial de una investigación más amplia desenvuelta en el marco de la Tesis Doctoral titulada “Crisis, economía y hegemonía en Argentina, 1999-2003” realizada en cotutela entre la EHESS de París y la FLACSO de Buenos Aires, bajo la dirección de Juan Carlos Garavaglia y de Enrique Arceo, con el financiamiento del CONICET y del PROFOR.

² Mientras que en 1991 la tasa de desempleo era del 6,0% esta fue ascendiendo con algunas oscilaciones hasta llegar en 1999 al 13,8%, en 2000 el 14,7% y en 2001 al 18,3%. Por su parte, la población pobre pasó del 21,5% en 1991 al 26,7% en 1999, al 28,9% en 2000 y finalmente al 35,4% en 2001; y la población indigente ascendió del 3,0% en 1991 al 6,7% en 1999, al 7,7% en 2000 y al 12,2% en 2001 (Basualdo 2006: 390-391).

³ “D’Elia anunció que no se cortarán accesos a grandes ciudades”, La Nación, 26/07/2001

⁴ “Convocan Moyano y Daer a una marcha en contra del ajuste”, La Nación, 03/08/2001

⁵ Para el concepto de crisis orgánica se puede consultar Gramsci 1985: 117-119.

⁶ “Palabras del Lic. Eduardo Escasany, Presidente de ABA, en la apertura de la reunión anual”, 1999, www.aba-argentina.com (Fecha de acceso 05/06/2002)

⁷ “Palabras del presidente de ABA Lic. Eduardo Escasany en la apertura de la reunión anual 2000”, www.aba-argentina.com, p. 1 (Fecha de acceso 05/06/2002)

⁸ Enrique Arceo (2005: 313-314) hace un excelente análisis de la puja interburguesa que estamos analizando que corona con una síntesis muy clara.

⁹ “El tipo de cambio fijo es un problema” Maximiliano Montenegro y David Cufre, Reportaje exclusivo a Roberto Rocca, <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-08/99-08-19/pag03.htm>, 19/08/1999. (Fecha de acceso 08/07/2012)

¹⁰ Discurso de inauguración de 116° exposición de Ganadería, Agricultura e Industria (03/08/2002), en *Anales de la Sociedad Rural Argentina, Suplemento de la revista “Anales”, Año 2002*, p.70.

¹¹ “Grupo Productivo: Documento fundamental”, citado en Rial Osvaldo 2001: 83.

¹² “La visión de la Unión Industrial Argentina sobre las causas de la depresión. Exposición del Dr. José Ignacio de Mendiguren ante los representantes del gobierno de los EE.UU., el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo”, Presentación en Washington, Octubre de 2001. P. 2. www.uia.org.ar (Fecha de acceso 08/09/2002)

¹³ Rial 2001:193-194.

¹⁴ En los trabajos que han abordado el tema se encuentran diversas denominaciones para abordar el estudio de los más grandes empresarios y de su capacidad de influencia, sin que haya un acuerdo general. Las más utilizadas son: clase dominante, clase dirigente, elite económica, cúpula económica y actores socio-económicos predominantes. Los distintos autores prefieren uno u otro de estos conceptos y en la mayoría de los casos priorizan uno de ellos y recurren intermitentemente a alguno de los demás. Como parte del mismo campo de estudio no estamos exentos de esta intermitencia. Esta indefinición tiene una marca histórica, ya que un antecedente clásico de las ciencias sociales en Argentina incurre también en ella. Estamos haciendo referencia al particular De Imaz (1965), quien ante su insatisfacción con los conceptos disponibles, decidió adrede recurrir al escasamente sociológico concepto (como él mismo admite) de “los que mandan”. Forma parte del trabajo de todos los colegas de este campo avanzar en esta tarea de definición.

¹⁵ “Fe en Cavallo, temor a los políticos”, Clarín, 21/03/2001, www.clarin.com (Fecha de acceso 05/06/2008)

¹⁶ “La carrera electoral: acto con empresarios de la construcción. Ahora Menem habla de usar el estado de sitio contra el delito”. Clarín, 22/11/2002, www.clarin.com, (Fecha de acceso 05/06/2004)

¹⁷ “La CGT apoya al GP”, La Nación, 13/07/2000, Link corto: <http://www.lanacion.com.ar/24510>, (Fecha de acceso 05/06/2004)

Fuentes empresarias

Carta Monetaria de ABAPRA (Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina), Comunicados de Prensa de CARBAP (Confederaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa) Anales de la SRA (Sociedad Rural Argentina) Suplemento de la Revista Anales de la SRA Anuarios de la UIA (Unión Industrial Argentina) Revista Prensa Económica Revista Informe Industrial Boletín Techint Empresa (Publicación de ACDE, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa), Revista IDEA (Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina) Apartado “Contexto político”, Carta Económica del Estudio Broda y Asociados.

Páginas Internet organizaciones patronales

www.aba-argentina.com
www.abappra.com
www.adebaargentina.com.ar
www.adespa.com.ar
www.aea.org.ar
www.cac.com.ar
www.camarco.org.ar
www.ideared.org
www.sra.org.ar
www.uia.org.ar

Referencias bibliográficas

Arceo, Enrique (2011) *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.

Arceo, Enrique (2005) “Apertura económica, desindustrialización y endeudamiento en la crisis argentina de 2001”. En R. Bernal-Meza y Suranjit Kumar Saha (comps.) *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Aronskind, Ricardo (2009) *Controversias y debates en el pensamiento económico argentino*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional-UNGS.

Azpiazu, Daniel (2011) *La concentración en la industria argentina a principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Cara o Ceca-Centro Cultural de la Cooperación.

Basualdo, Eduardo (2000) *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*. Buenos Aires: UNQ-FLACSO-IDEP.

Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de Historia Económica Argentina*. Buenos Aires: SXXI-FLACSO.

Basualdo, Eduardo (2011) *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Cara o Ceca.

Basualdo, Eduardo; Arceo Nicolás (2007) “Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles” en Basualdo, Eduardo; Arceo, Enrique; Arceo, Nicolás; *La crisis mundial y el conflicto del agro*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.-Página 12 –UNQUI: 51-83.

Castellani, Ana; Gaggero, Alejandro (2011) “Estado y grupos económicos en la década del 90” en Pucciarelli, Alfredo (Coord.) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI: 263-292.

Castellani, Ana (2009) *Estado, empresas y empresarios*. Buenos Aires: Prometeo.

Cobe, Lorena (2009) *La salida de la Convertibilidad. Los bancos y la pesificación*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Chesnais, François (1998) *La mondialisation du capital*. París: Syros.

Chudnovsky, Daniel; López, Andrés; Pupato, German (2003) “Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino” en Bruno, Carlos y Chudnovsky, Daniel. (comps.) (2003) en *¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI: 17-110

De Imaz, José Luis (1965) *Los que mandan*. Buenos Aires: EUDEBA, 1965.

Damill, Mario (2006) *El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad*. Buenos Aires: Nuevos Documentos CEDES.

Gálvez, Eduardo (2011a) “Las ideas económicas dominantes en la clase dominante argentina a fines del siglo XX (1989-2001)” en *Realidad Económica* N° 258: 14-36.

Gálvez, Eduardo (2011b) «La construcción de una nueva hegemonía en Argentina durante la crisis de 2001-2002» en Revista *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. EHESS, París [En línea] URL: <http://nuevomundo.revues.org/62157>. (Fecha de acceso 18/07/2012)

Gálvez, Eduardo (2009), *Crisis, economía y hegemonía en Argentina, 1999-2003*, Tesis Doctoral en Historia y Civilizaciones/Ciencias Sociales, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS) / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Gramsci, Antonio (1985) *La política y el Estado moderno*. Barcelona: Planeta-Agostini.

Hora, Roy (2009) *Los estancieros contra el Estado. La Liga Agraria y la formación del ruralismo político en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Kan, Julián (2009) “Vuelta previa al 2001. La devaluación del real de 1999 y algunas implicancias en la burguesía argentina” en Bonnet, Alberto y Piva, Adrián, *Argentina en Pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Buenos Aires: Continente/Peña Lillo, 2009: 223-250.

Orléan, André (1999) *Le Pouvoir de la finance*. París: Odile Jacob.

Remes Lenicov, Jorge; Todesca, Jorge (2003) *La política económica de principios de 2002: cambios profundos para superar la crisis provocada por el colapso de la convertibilidad y sentar las bases para el funcionamiento de una economía normal integrada al mundo*. Buenos Aires: Mimeo.

Rial, Osvaldo (2001). *La dictadura económica*. Buenos Aires: Galerna.

Salvia, Sebastián (2009) “Estado y conflicto interburgués en Argentina. La crisis de la Convertibilidad (1999-2001)” en Bonnet, Alberto y Piva, Adrian, *Argentina en Pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Buenos Aires: Continente/Peña Lillo, 2009: 189-221.

Schorr, Martín (2004) *Industria y nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Edhasa.

Schorr, Martín; Wainer, Andrés (2005) “Argentina: ¿muerte y resurrección? Notas sobre la relación entre economía y política en la transición del modelo de los noventa al del dólar alto” en *Realidad Económica*, N° 211: 32-65.

Schvarzer, Jorge (1988) *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamerica.

Sidicaro, Ricardo (2003) *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99*. Buenos Aires: Siglo XXI.

La transformación de los partidos políticos modernos:

el caso del Partido Justicialista en Argentina

The transformation of modern political parties. The case of Argentina's Peronista Party

Federico Máximo Saettone

Docente de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) e investigador del CONICET.
f_saettone@hotmail.com

Resumen

Este artículo estudia los cambios en la organización partidaria del Partido Peronista en base al marco analítico de la teoría de los partidos políticos de Panebianco. El artículo enfoca el proceso de nacimiento del partido, un proceso que fue inseparable del componente carismático y plebiscitario de Perón, y, asimismo, de la presencia de los sindicatos nacionales nucleados en la Confederación General del Trabajo (CGT). En consecuencia, la presencia de estos elementos conflictivos (carisma y organizaciones externas), sumados a las circunstancias particulares de los años cuarenta, llevó a Perón a definirse por un modelo de partido ecléctico basado en tres ramas (la política, la sindical y la femenina) que le permitió, al menos hasta el golpe de Estado de 1955, contrabalancear con éxito el poder de las organizaciones sindicales.

Palabras clave: Peronismo, partidos políticos, organización, carisma, sindicatos.

Abstract

This article studies the changes in the Peronist party organization in accordance with Panebianco's analytical framework. It focuses on the process of party-building, considered to be dependent from both the charismatic and plebiscitary components derived from Peron's leadership,

and the involvement of CGT, Argentina's national trade-unions confederation. The presence of these elements (charisma and an external organizations), added to the particular circumstances of the 1940s decade, moved Peron to build an eclectic party organization made up of three branches (the political, the trade-union's, and the women's branches), which enabled him to successfully countervail the unions' political influence up to the 1955 coup d'état.

Key Words: Peronismo, political parties, organization, charisma, trade-unions

1. Introducción

Desde la aparición de la obra de Duverger (1987 [1951]), la atención de gran parte de los estudiosos en ciencia política y sociología se dirigió a los procesos de crisis y cambio en los partidos políticos contemporáneos.

Uno de los aspectos medulares del debate tiene que ver con los cambios del tipo ideal de partido de masa, cuyos prototipos más avanzados, hasta no hace muchos años atrás, eran los partidos socialistas y comunistas.¹ La principal característica del tipo ideal del partido de masa radica en el desarrollo de una poderosa organización externa mediante la cual los líderes mantienen vínculos estrechos con los inscriptos, y a través de ellos, con el grupo social de referencia, es decir la llamada *classe gardée*.

América Latina ha sido -y en cierta manera lo sigue siendo- un continente poco agraciado en materia de investigación sobre partidos políticos. Ello tiene que ver con los recorridos más que tortuosos que han tenido los partidos políticos en la región desde fines del siglo XIX e inicios del siglo XX. Entre los factores que incidieron en esta (mal)formación de los partidos latinoamericanos, cabe mencionar la escasa legitimación de los procesos electorales, la falta de vínculos estables entre los partidos y la sociedad civil y la débil organización interna de los mismos (Mainwaring y Scully 1995; Di Tella 1998).

De todas las cuestiones mencionadas precedentemente, lo más importante para el análisis de este artículo es la persistencia de un cierto patrón de debilidad e inestabilidad de las organizaciones de los partidos latinoamericanos que, de todas maneras, varía según el caso y el período histórico. Este patrón organizativo, en otras palabras, tiene que ver con dos cuestiones centrales que se estudiarán solo para el caso del Partido Justicialista:

Fecha de recepción:
8.3.12

Fecha de aceptación:
21.5.12

la presencia de liderazgos carismáticos y la baja institucionalización de las organizaciones partidarias.

El Partido Justicialista como caso de investigación

La historia del Partido Peronista o Justicialista (aquí se usará la abreviatura PP)² fue accidental, por no decir trágica, y actualmente, hay que reconocer, sigue siendo un proceso abierto. Si hay una fecha clave en el PP, es el 1 de junio de 1974, año de la muerte de Juan Domingo Perón que dejó al partido sin su máximo líder, desencadenando una serie de hechos en los años inmediatos (transferencia del poder a su esposa Isabel, golpe de Estado de 1976, dictadura genocida, etc.), que preanunciaba el fin del peronismo. Esto último, sin embargo no ocurrió, y no es un dato menor que el partido haya logrado trascender y perdurar tras la muerte del líder.

Dicho esto, haciendo un poco de abstracción de la historia del peronismo, su principal rasgo como partido fue su extraordinaria capacidad para adaptarse a las diversas circunstancias y contextos. Así, entonces, en el período anterior a la muerte de Perón el PP se adaptó a los períodos democráticos (1946-1955; 1973-1974), así como a los no democráticos (1955-1973), estando en este último caso mayormente proscripto. Y, luego de la muerte del líder, a partir de la década de 1980 se adaptó a un escenario inédito de continuidad democrática, pero con severos desequilibrios económicos, mostrando así sus más diversos rostros, a saber: como partido de oposición (1983-1989; 1999-2002); como menemismo (1989-1999) y, desde 2003, como kirchnerismo.

Más allá de estas periodizaciones –que pueden ser discutibles y pasibles de mayores desagregaciones– lo que interesa destacar es que con Perón en vida el PP aparece como el caso más cercano al tipo ideal de partidos carismáticos teorizado por Panebianco (1982). El problema sobrevino luego de su muerte, cuando el peronismo, por así decir, perdió su intérprete y articulador, retornando a un estadio movimentista, adquiriendo la fisonomía de grupos inorgánicos, entre los cuales, es cierto siguió prevaleciendo el componente sindical, al menos hasta la elección presidencial de Carlos Menem en 1989. De este modo, según la tipología de Levitsky (2003: 22-24) –la más actual de la literatura de los partidos– el PP aparece como un *partido populista de masa*, es decir, como un partido caracterizado por una organización partidaria flexible y con profundos lazos con las masas, diferenciándose del modelo puro de *partidos burocráticos de masa*, cuyo principal rasgo es la presencia de una rígida estructura burocrática como *condición* de su extensión y penetración entre las masas³. Contrariamente a la tendencia de este último, el PP logró mantener un importante vínculo con las masas *aún* careciendo de un alto grado de burocratización, lo que le permitió adaptarse a los diversos escenarios socioeconómicos de la Argentina de las décadas de 1980 y 1990.

El PP asimismo se diferencia del modelo de *partido profesional-electoral* teorizado por Panebianco, el cual presenta un alto grado de burocratización, pero carece de profundos vínculos con las masas⁴. Por último, se diferencia del *partido electoral-personalista*, caracterizado por una débil burocratización y vinculación con las masas; la tendencia opuesta a los partidos de masas.

Tipología de los partidos basada en las dimensiones de la institucionalización y la organización de masas:

Vínculos con las masas	Baja burocratización	Alta burocratización
Fuerte	<i>Partidos populistas de masas</i>	<i>Partido Burocrático de masas</i>
Débil	<i>Partidos electorales personalistas</i>	<i>Partido electoral-profesional</i>

Fuente: Levitsky 2003: 23

Por otra parte, Mustapic (2002) presenta un análisis de la evolución del PP desde su fundación hasta los primeros años de la década de 1990, en el transcurso del cual, el PP pasó de ser un partido *carismático* a un partido *profesional-electoral*. Lo importante a destacar aquí es que la transición de un modelo a otro se dio a partir de la muerte del líder, circunstancia que dio lugar a la institucionalización del mismo, lo cual comportó la aceptación por parte del partido, de las elecciones primarias (internas) como recurso de legitimación para definir la sucesión del líder. Dice al respecto:

Con la desaparición del líder, la doble función que ejerció [Perón], como fuente de legitimidad e intérprete de las reglas, quedó vacante. Para llenarla, quienes dirigieron la reorganización del partido terminaron colocándola, por un lado, en la única fuente de legitimidad no sujeta a disputas, la masa de afiliados, y, por otro, en la regla de mayoría, que no necesita ser interpretada (Mustapic 2002. 152-153).

Al respecto, es importante observar que, al menos en lo atinente a la década de 1990 en adelante, las primarias en el PP fueron un recurso más bien excepcional, como lo demuestran importantes investigaciones de Jones (2001); De Luca; Jones y Tula (2002) y Leiras (2007), tema que en este artículo no se discutirá.

En lo que sigue de este análisis, el foco de la atención estará puesto solamente en los orígenes del PP, por lo que se examinarán críticamente las investigaciones de Mustapic (2002), Mackinnon (2002), Levitsky (2003), las cuales se basan en el marco teórico de Panebianco (1982), una de las pocas obras de carácter integral actuales que permite estudiar los partidos modernos en claves del análisis organizativo.⁵

Conforme a este marco analítico, el artículo se propone indagar algunos aspectos acerca del origen del PP que actualmente permanecen oscuros debido a la ausencia de investigaciones en ciencia política que aborden el tema. Por lo tanto, este artículo se propone brindar a los estudiantes e investigadores en ciencia política y disciplinas afines ciertas claves interpretativas justamente para llenar este vacío de la literatura sobre un caso complejo y controvertido, como es el PP.

En la siguiente sección se abordará la cuestión del carisma en la teoría de los partidos de Panebianco (1982) para luego pasar al estudio del modelo originario del PP. En esta última parte se estudiará el modo en que Perón fue articulando y desarticulando la relación con las organizaciones sindicales, el actor clave en los orígenes del PP. Finalmente, el artículo finalizará con una reflexión de carácter metodológico sobre el modelo partidario del PP, cuyo principal rasgo es que no fue ni un partido carismático ni uno laborista.

2. Carisma y organización partidaria

El tema del carisma en los partidos políticos no fue una cuestión extensamente examinada por la literatura de los partidos políticos. La razón de ello estriba, al parecer, en la persistencia del prejuicio contra de los liderazgos personales que suelen ser entendidos como un problema para la organización partidaria. En otras palabras, carisma y organización partidaria no son compatibles. Este prejuicio tiene como punto de partida el estudio pionero sobre los partidos políticos de Robert Michels, publicado en 1911, en el que enuncia la “ley de hierro de la oligarquía”, según la cual, pese al recurrente lenguaje democrático al que apelan los dirigentes y los militantes, el poder partidario termina concentrándose en una pequeña camarilla de dirigentes que suele eternizar un líder demagógico.

A las observaciones de Michels sobre los liderazgos partidarios se agregan las de Maurice Duverger (1987 [1951]: 165), quien destaca una tendencia en los partidos modernos hacia la *autocracia*. El autor francés concuerda con el anterior en la entronización de una pequeña camarilla de dirigentes –que constituyen el llamado *círculo interior*– a la que se ingresa principalmente a través de la cooptación, por designación del mismo líder (dedocracia), por aclamación etc. Dicha tendencia, empero, no es absoluta, sino

que depende del tipo de partidos. En el caso de los partidos socialistas (a diferencia de los fascistas y comunistas), el componente autocrático se combina –o mejor dicho se disfraza– con ciertas prácticas de elección democrática que suele reducirse al nivel más bajo de la pirámide del partido; es decir, en el comité o sección. Mas luego, cuanto más se asciende en la estructura partidaria, mayor la tendencia hacia la autocracia.

Panebianco (1982), que escribe tres décadas después de la aparición de la obra de Duverger, no concuerda con los supuestos deterministas del liderazgo partidario teorizados por Michels y Duverger, lo que no excluye –como se verá más adelante– la presencia de elementos oligárquicos. ¿Cuál es entonces el peso de los dirigentes en la dirección de los partidos para el autor italiano? Para responder esta pregunta es necesario examinar algunos conceptos organizativos de la teoría de los partidos⁶.

En primero lugar, Panebianco introduce un importante recurso metodológico que, en principio, le permite soslayar la controversia sobre el carisma, al separar analíticamente el *modelo originario* del partido, de la institucionalización y su madurez. En el modelo originario, que cronológicamente se refiere al momento del nacimiento del mismo, el partido se presenta como un sistema de solidaridad en la que prevalece la causa –la acción– por sobre la organización (*movimentismo*). De ello se deduce que la capacidad de conducción de un líder es clave para la formación del mismo. La institucionalización, por el contrario, remite al hecho que, en un determinado tramo de la historia del partido, éste se enfrenta a una serie de coyunturas críticas que ponen a prueba la unidad del mismo, como son las grandes derrotas electorales, la proscripción y el exilio o la muerte del líder. De ello deriva que la institucionalización supone el triunfo de la organización sobre el elemento personal; en otras palabras, el liderazgo carismático deja de ser el factor determinante para la sobrevivencia del partido.

Dicho esto, en segundo lugar, hay que tener en cuenta que el interés de investigación del autor italiano se concentra en aquellos partidos en su fase de institucionalización y después, lo que equivale a preguntarse: ¿cuán poderosos son los líderes en los partidos? ¿Acaso tienen carta blanca para decidir en nombre de los militantes y adherentes? Estas preguntas no pueden responderse simplemente observando las características estructurales de los partidos –que en la mayor parte de los casos son engañosas–, sino más bien en base al concepto de poder *organizativo*, es decir, en las relaciones de poder que se establecen al interior del partido. En este sentido, se parte del supuesto que en toda organización política se da una relación de *intercambio*, que por definición es *desigual*, y en donde un actor gana más que el otro. Esta es la dinámica organizativa que suele caracterizar la relaciones de poder entre los líderes y los militantes, en donde los primeros entran en las negociaciones con mayores recursos que los segundos y suelen salir fortalecidos.

Pero, ¿en qué medida los líderes salen fortalecidos de las negociaciones? La respuesta a ello depende de la contraparte, es decir del grado de apoyo que estén dispuestos a darle a los militantes. En función de ello, cabe advertir que los militantes pueden quitarle el apoyo al líder y dárselo a otro —que es lo que sucede en la mayor de las veces— o, en última instancia renunciar a la afiliación del partido. Ahora bien, es importante tener en cuenta que este el modelo de intercambio político va a depender de las circunstancias y el tipo de partido político. No es lo mismo, como se verá seguidamente, las relaciones de poder en partidos de gobierno en donde los líderes —muchos de los cuales ocupan cargos más altos del Estado— tienen importantes recursos y cargos para conformar a sus seguidores, que en los partidos de oposición, en donde son pocos los cargos y las prebendas que distribuir.

El carácter relacional y asimétrico del poder lleva a considerar otra cuestión poco visible de los partidos, que es la *coalición dominante*. En efecto, si se asume que el poder es una cuestión relacional, y por lo tanto, un juego de intercambio desigual, surge de ello que los líderes deben procurarse una red de apoyos estratégicos que, por lo general, atraviesa toda la organización y hasta incluso la trasvasa. En vista de ello, no hay que dejarse engañar con las estructuras orgánicas del poder ni tampoco con los cargos jerárquicos en el vértice de los partidos. Por el contrario, el poder en el partido es más difuso y descentralizado de lo que se cree.

¿Qué explica entonces que un dirigente tenga una mayor cuota de poder que otro? Son las llamadas *áreas de incertidumbre*, es decir el control de áreas nodulares de la vida interna del partido que tienen que ver, por ejemplo, con las competencias para la gestión de ciertos asuntos internos (para lo que se requiere de experiencia y persistencia), el manejo de las relaciones con el entorno, los canales de comunicación, las reglas formales y el financiamiento partidario. El control de estas áreas tiende a estar más o menos concentradas en pocas manos, y por lo tanto, cuanto más concentrado esté, más cohesionada va ser la coalición dominante y, viceversa, cuanto más disperso esté, menos cohesionada va a ser. En este último caso, los partidos tienden a subdividirse en facciones (grupos internos con una fuerte organización), mientras que en el primero tienden dividirse en tendencias (grupos con una organización débil).

En síntesis, refutando la tesis de Michels de la *sustitución* de fines que se sustenta en la máxima por la cual los partidos políticos nacen revolucionarios y mueren conservadores, el autor italiano argumenta que en realidad se da una *articulación* de fines que les permite adaptarse a los cambios del contexto, sin que ello signifique renunciar a la identidad. La clave de la adaptación de los partidos está en el modelo originario, el cual condiciona el proceso de institucionalización del partido, entendiéndose por ello la solidificación de la organización, esto es, la incorporación de valores y fines de sus fundadores.

De acuerdo al modelo original, el nacimiento de un partido puede acontecer por *difusión* territorial, es decir, por acción de diversas élites regionales y/o periféricas que toman la iniciativa de federarse y darse una organización central estable, o por *penetración* territorial, por lo que una élite política, aprovechando su lugar de preeminencia en los ámbitos de decisión nacional —entre ellos el parlamento nacional— da impulso al desarrollo de las asociaciones locales e intermedias del partido. En cada caso, es importante considerar dos factores adicionales que marcan el nacimiento del partido: la presencia o no de una organización *externa* que tutela su nacimiento (puede ser la iglesia, un sindicato, una organización internacional, etc.) y la presencia de un líder carismático.

Del análisis comparado de los casos, se puede destacar que los partidos nacidos por penetración territorial se caracterizan por la presencia de coaliciones dominantes cohesionadas, y de este modo, suelen adquirir dos configuraciones de poder: la *monocrática*, en la que la conducción política se concentra en un líder, y la *oligárquica*, por el que prevalece un grupo reducido de líderes. Los partidos nacidos por difusión territorial, de menor institucionalización, exhiben una coalición dominante *poliárquica*, basada en las alianzas inestables entre dirigentes políticos locales o periféricas, y por lo tanto, en donde no prevalece un liderazgo único.

Seguidamente se abordan los casos de institucionalización en los que se destaca el vínculo entre la coalición dominante e institucionalización⁷.

Verificación de casos

Las coaliciones dominantes oligárquicas caracterizan típicamente a partidos que permanecieron largos períodos históricos en la oposición, ya sea en forma continua o no⁸ (Partido Comunista Italiano, el Partido Comunista francés y el Partido Socialdemócrata alemán), siendo un rasgo común a ellos el hecho que hayan nacido por penetración y no sufrieron la tutela de ninguna organización interna, aunque sí externa (caso de la afiliación al COMINTERN del Partido Comunista Italiano y el Partido Comunista francés). Esta circunstancia explica, de acuerdo al análisis comparado de los casos, la mayor estabilidad de la coalición dominante, condición de un mayor grado de institucionalización.

Los otros tres partidos que se institucionalizaron en el ámbito de la oposición (la Sección Francesa de la Internacional Obrera, el Partido Socialista italiano y el Partido Laborista británico), contrariamente a los anteriores, tuvieron la impronta de la tutela de una organización externa (los sindicatos), afectando la cohesión de las coaliciones dominantes, y de aquí que se caractericen por una mayor inestabilidad; más pronunciada en el Partido Socialista italiano y la Sección Francesa de la Internacional Obrera, y menos en el Partido Laborista británico.

A diferencia de los partidos de oposición, los partidos de gobierno se caracterizan por una tendencia hacia una menor institucionalización, con la excepción parcial del partido Conservador inglés, en el cual se verifica un estrecha relación entre la institucionalización y una coalición dominante monocéntrica. Este fenómeno responde a la centralización del liderazgo político y legislativo que ejerce un líder –típicamente un notable– surgido de una elección entre sus pares en el partido parlamentario, el cual, una vez electo, obtiene por así decir la ‘corona’ del partido en su conjunto.

En otras palabras, el Partido Conservador británico es un caso singular e irrepetible en la medida que, por sus rasgos históricos y organizativos distintivos, todo el partido se subordina al líder, lo que de todas maneras no lo convierte en un líder carismático, dado que puede ser destituido por la votación de sus pares en el partido parlamentario. Contrariamente a lo que sucedió con el Partido Conservador inglés, la Democracia Cristiana italiana y la Unión Cristiana-Democrática son casos de menor institucionalización al caracterizarse por la presencia de coaliciones inestables, y cuyo desarrollo organizativo sufrió el condicionamiento de las parroquias y demás organizaciones colaterales católicas (organización externa) típico de los partidos confesionales. Por otra parte, a esta influencia de las organizaciones religiosas, que por cierto fue disminuyendo en el tiempo hasta prácticamente desaparecer, se le sumó el acceso por largos períodos de gobierno a los recursos del Estado. Este último factor incidió particularmente, a partir de la década de 1950 en la Democracia Cristiana italiana, dando lugar a un proceso de *colonización* de la administración pública por la que se crearon entes públicos y parapúblicos que le permitió a la dirigencia colocar a militantes del partido de tiempo pleno y cuya distribución era controlada por un potente sistema de facciones políticas (*correnti*). En otras palabras, la Democracia Cristiana fue un ejemplo particular en el cual la cohesión de la coalición dominante se vio afectada, cuando no anulada, por el control de los dirigentes de los recursos externos (públicos) que luego fueron utilizados al interior del partido para dirimir la competencia contra otros líderes del partido.

Cuadro 1
Institucionalización de los partidos

	Partidos de Oposición					Partidos de Gobierno				
	SPD	PCI	PCF	SFIO	PSI	PLb	CDU	DC	Conser.	
Predominio grupo parlamentario	no	no	no	si	si	si	si	no	si	
Predominio dirigentes internos	si	si	si	si	no	si	no	si	no	
Predominio del gobierno	no	no	no	no	si	no	si	no	si	
Coalición dominante	Oligarq.	Oligarq.	Oligarq.	Oligarq.	Oligarq.	Poliarq.	Poliarq.	Poliarq.	Monera.	
Modelo originario	Pent.	Pent.	Pent.	Difu.	Difu.	Difu.	Difu.	Difu.	Pent.	
Legitimación	Interna	Externa (internacional)	Externa (internacional)	Interna	Externa (nacional)	Externa (nacional)	Interna	Externa (nacional)	Interna	
Institucionalización	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Débil	Débil	Débil	Débil	Débil	Fuerte	

SPD: Socialdemócrata alemán; PCI: Partido Comunista italiano; PCF: Partido Comunista Francés; CDU: Unión Cristiana-Democrática alemana; SFIO: Sección Francesa de la Internacional Obrera; PCI: Partido Socialista italiano; PLb: Partido Laborista británico.

Fuente: Elaborado propia en base Panebianco (1982)

Finalmente, ¿qué sucede con el liderazgo carismático? Como en parte se explicó, el carisma aparece en el análisis de Panebianco como una cuestión implícita en el modelo originario, dando a entender que es un fenómeno propio de su fase formativa de los partidos. Sin embargo, el carisma reaparece luego como un caso excepcional, en la medida que rara vez estos casos logran institucionalizarse. Las principales características del modelo ideal del partido carismático son:

El imperativo de la fidelidad del líder. Todo dirigente o miembro del partido se subordina a líder, y por lo tanto, no es posible la existencia de divisiones verticales del partido; es decir, no existen grupos o corrientes que puedan pretender una cierta autonomía de decisión, *so pena* de ser expulsados. Por ello, el partido carismático adquiere la fisonomía de una nebulosa de grupos y de organizaciones de confines inciertos y mal definidos que rotan entorno al partido y a su líder, y en donde la competencia se desarrolla por debajo del líder sin comprometerlo directamente, es decir, se compite para asegurarse una mayor cercanía a aquél.

Reclutamiento político. Por lo dicho en el punto anterior, el proceso de reclutamiento en estos partidos es predominantemente *centrípeto*, vale decir, es controlado por el líder y su entorno más cercano.

Rechazo a la burocracia. El partido carismático nace bajo la consigna del desprecio a toda forma burocrática, por considerarla un estorbo a su autoridad, y de esta manera el líder suele adoptar un discurso *anti-partido*, al mismo tiempo que enfatizan el carácter movimentista e integrador del mismo (justamente lo contrario a la idea de partido, cuyo origen etimológico es *partire*, es decir, *dividir*⁹).

Ideología oficial. Por su rechazo a toda forma de burocratización –lo que no significa que pueda eludirse de ella– el líder se convierte en el principal intérprete de la *ideología oficial* del partido. Más allá de que aquél haga suyo o nó una ideología de cobertura (conservador, socialista, revolucionario, religioso, etc.), representa la principal fuente de legitimidad del partido en claves de un guía espiritual o doctrinario.

Por último, los partidos carismáticos no admiten la presencia de organizaciones externas que ejerzan algún tipo de tutela ideológica u organizativa.

3. El Partido Peronista

Así como se analizaron algunos casos de institucionalización de los partidos en la sección anterior, en esta parte se abordará al PP confrontándolo con el único caso examinado por Panebianco de un partido carismático que logró sobrevivir a la sucesión del

poder: la *Unión para una Nueva República (UNR)*¹⁰, el partido fundado en 1958 por el carismático General Charles De Gaulle, héroe de la resistencia francesa durante la Segunda Guerra Mundial. La finalidad de esta comparación no es otra que la de analizar algunas características del PP a la luz del modelo ideal de partido carismático.

La UNR fue inseparable de la imagen y la biografía de De Gaulle, el cual supo presentarse como el líder de un movimiento de opinión por encima de los partidos políticos, sinónimos estos últimos de divisiones y conflictos artificiales. Por otra parte, la UNR nació como un partido presidencial para consagrar a De Gaulle como el ‘presidente de todos los franceses’ de la naciente V República, la cual venía a enterrar la partidocrática IV República; siendo la UNR por lo tanto un movimiento de opinión favorable a De Gaulle. Como no podía ser de otra manera, el primer embrión de la organización partidaria lo constituyó el partido parlamentario, el cual aglutinó a los heterogéneos agrupamientos políticos de la derecha francesa que respondían a la dirección política de De Gaulle y su gabinete presidencial. Fuera del partido parlamentario, la dirección política del partido quedó a cargo de una exclusiva camarilla de *compañeros de armas* del General que componían la Secretaría General, el principal órgano ejecutivo del partido¹¹. Desde este órgano, De Gaulle centralizó la designación de los secretarios de las federaciones departamentales, ejerciendo a la vez un fuerte control del financiamiento partidario y de los procesos de reclutamiento a nivel local, el cual, bajo ningún punto de vista debía recaer en notables locales, como sí sucedió en el PP. Por último, del órgano ejecutivo (la Secretaría General) dependían los llamados *chargés de mission*, es decir hombres de confianza encargados de llevar a las federaciones departamentales las directivas del centro. La relación entre el líder y el partido cambió tras sufrir aquél el primer revés en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1965 (las cuales anticipaban el surgimiento del socialista Meditterand), circunstancia que llevó a De Gaulle a revalorizar la organización del partido, dotándolo a partir del Congreso de Lille de 1967 de una mayor autonomía, que implicó, entre otras cuestiones, la apertura de los órganos ejecutivos al ingreso de nuevas generaciones de dirigentes (desplazando a los gollistas históricos), el fortalecimiento de las federaciones departamentales con vistas a incrementar las afiliaciones y se cambió la identidad del partido, que pasó a llamarse *Unión de Demócratas por la Quinta República (UDR)*.

En síntesis, antes del retiro definitivo de De Gaulle de la vida política en 1969, una situación que conllevó a que el partido pasara a la oposición, la UNR había afrontado una serie de desafíos no menores, entre los que cabe mencionar: una abierta revuelta de generales y colonos argelinos, cinco referéndums, una elección presidencial y, por último, la crisis del mayo francés de 1968, lo que permite inferir que, más allá de haberse institucionalizado, se consolidó como una fuerza política.

El PP presenta importantes similitudes con el modelo partidario de la UNR. Al igual que De Gaulle, el liderazgo carismático de Perón se proyectó en un contexto de ruptura de un régimen y la instauración de uno nuevo. Más aún, ambos líderes fundaron sus respectivos partidos en el marco de una misión histórica: De Gaulle para salir del bloqueo político por la cuestión argelina; Perón, para salir de la crisis del régimen militar luego del abandono de la posición neutralista y la declaración de la guerra al Eje.

Por otra parte, como sucedió en parte en la UNR, Perón confió la conducción del partido a una pequeña camarilla de dirigentes leales que conformaban la Junta Ejecutiva Nacional (luego llamado Consejo Superior); como surge de la investigación de Mackinnon, dicho órgano reflejaba los precarios equilibrios entre los representantes de las dos principales formaciones políticas que conformaban el naciente peronismo: el Partido Laborista y la Unión Cívica Radical-Junta Renovadora, ambos disueltos por decisión de Perón¹².

A partir de 1947, el Consejo Superior exhibió una nueva composición en la que primaban los llamados “oficialistas” (Mackinnon 2002: 90), es decir dirigentes que eran representantes de la voluntad de Perón, una tendencia que se reforzó a partir de 1949, con una nueva camada de dirigentes leales que reflejan más bien lealtades a determinadas personalidades antes que a facciones, proyectos políticos y orígenes sociales. En breve, como se observa en el cuadro 2, más allá de las adscripciones políticas originales, las cambiantes composiciones del máximo órgano ejecutivo no solo reflejaban la voluntad del líder de designar dirigentes leales en función de la dinámica que iban adquiriendo los conflictos internos, sino además, el hecho que eran de extracción parlamentaria, lo que indica que, al igual que lo que sucedió en los primeros tiempos con la UNR, el partido parlamentario –es decir los bloques de diputados y senadores nacionales– se convirtió en el ámbito de aglutinación de las diversas almas del naciente peronismo.

Cuadro 2
Composición de la Junta Ejecutiva Nacional-Consejo Supremo (1946-1950)

Junta Ejecutiva Nacional (1946-1947)		Consejo Superior (1947-1949)			Consejo Superior (1949-1950)
Renovadores	Laboristas	Renovadores	Laboristas	Oficialistas	Oficialistas
Dip. Guardo [Presidente Cámara Diputados]	Sen. O. Amelotti [Vicepresidente segundo de la Cámara Sen.]	Sen. A. Busquet	Sen. D. Figueiras	Dip. H. Cámpora [Presidente Cámara Diputados hasta 01/05/1948]	Dip. Provincial M. Goizueta [Secretario de organización]
Sen. E. Bavio [Vicepresidente primero de la Cámara Sen.]	Dip. S. Pontieri. [Vicepresidente primero Cámara Dip.]	Sen. F. Luco	Dip. A. Montiel	Dip. B. Garaguso	Dip. Luis Atala [secretario general]
Sen. D. L. Molinari [Presidente del Bloque único del PJ del Senado]	Dip. R. Decker. [Presidente Bloque hasta 1946]	Dip. R. Bustos Fierro [Vicepresidente primero Cámara Diputados]	Sen. L. Cruz	E. Borlenghi [origen gremialista y no es legislador]	Dip. H. Cámpora
Dip. Seeber, H. S. (Independiente)					Sen. R. Viviani
					Sen. A. Giavarini
					Sen. C. Seeber
					Sen. M. Scatamacchia

Fuente: elaborado en base a Mackinnon 2002, pág. 42; 88; 136-137

Además de los dirigentes de los órganos de conducción, otra similitud entre el PP y la UNR fue la existencia en el primero de los llamados *interventores*, los cuales, de algún modo, desempeñaron un rol análogo a los *chargés de mission*, actuando en el ámbito de las Juntas provinciales a fin de asegurarse la lealtad de las autoridades partidarias (Mackinnon 2002: 124-125).

Otro elemento del modelo originario del PP es que fue concebido, según Levitsky (2003: 39) por Perón desde el Estado, es decir, fue “*creado desde arriba, por actores dentro del Estado*”, y por lo tanto fue diseñado “*más bien para retener el poder antes que para crearlo*”, lo que determinó que la mayor parte de la actividad organizativa fuera financiada y dirigida por estructuras y burocracias estatales. Esta cuestión de la dependencia de la organización del Estado –que no desarrollaremos en profundidad aquí– no puede considerarse un rasgo único del modelo originario del PP, sino que forma parte de un proceso más extenso en los partidos modernos, como se vio con el caso de la Democracia Cristiana italiana. Incluso en la UNR se verifica una estrecha conexión entre la prestigiosa burocracia pública francesa y los dirigentes gollistas.

Resta por analizar un último aspecto del modelo originario del PP, de no menor importancia, que tiene que ver con las organizaciones sindicales que no fueron tenidas en cuenta en las investigaciones de Levitsky, Mackinnon y Mustapic. La relevancia de aquellas estriba, según Panebianco (1982: 131), en que “*un carisma «puro» y una organización sponsorizadora externa son incompatibles: o existe uno o existe el otro*”; se trata por lo tanto de dos elementos (carisma y sindicatos) que, a diferencia de la UNR, sí aparecen en el modelo originario del PP. ¿Cuál fue su rol de la CGT en relación al PP y qué rol jugó Perón en ello?

Perón y las organizaciones sindicales

La historia del sindicalismo argentino de la primera mitad del siglo XX es extensa y no será analizada aquí. Aun a riesgo de una excesiva simplificación, se puede decir que antes de Perón, el principal rasgo del sindicalismo argentino en el período de 1890 y 1930 fue predominantemente de origen inmigrante europeo, y ello explica que en ese lapso haya prevalecido en el movimiento obrero argentino una influencia teórica e ideológica proveniente principalmente de la vertiente socialdemócrata europea, y en menor medida, de la anarquista y comunista (Germani 1962, Puiggrós 1986, Tomo I).

El socialismo argentino, conforme a los lineamientos de Juan B. Justo, fundador del Partido Socialista Argentino (creado en 1896), consagraba la línea reformista basada en el reconocimiento de las prácticas parlamentaristas como vía para conseguir mejoras graduales para el obrero y los trabajadores (Zimmermann 1995). Conforme a ello, desde un primer momento, el socialismo planteó una suerte de división del trabajo con las organizaciones gremiales, arrojándose el primero la representación abstracta de los

trabajadores, mientras a los segundos les correspondía el rol apolítico, debiendo limitarse a representar los intereses de los trabajadores en los respectivos sectores de actividad. Se trató, según Torre (2011) de un sindicalismo débil, escasamente articulado, que hacía de la huelga el principal instrumento para producir la intervención del Estado en la cuestión social y laboral.

Además del socialismo, las corrientes anarquista y comunista tenían en común el rechazo a que la clase obrera interviniera en la política y se inclinaban por la acción revolucionaria. En vista de ello quedaron identificados por las élites gobernantes de la época como los “agitadores extranjeros” (Puiggrós 1986, Tomo I: 337). No obstante esta circunstancia, mientras que los anarquistas fueron perdiendo ascendencia en el sindicalismo hacia 1930, a partir de esta fecha los comunistas cobraron mayor presencia en los incipientes sindicatos industriales.

Otra corriente que fue ganando protagonismo a partir de la primera década del siglo XX fue la sindicalista, la cual, al menos en lo atinente a la acción sindical, se ubicaba a mitad camino entre los anarquistas y los socialistas, exhibiendo una ideología pragmática y no política basada en las necesidades inmediatas del trabajador (Baily 1967: 39)¹³.

Más allá de las diversas corrientes ideológicas, es importante destacar que hacia fines de los años veinte germinó un incipiente nacionalismo en el sindicalismo argentino que se manifestó, entre otros aspectos, en una serie de polémicas entre los socialistas Justo, Palacios y Ugarte (estos dos últimos serían expulsados del Partido Socialista Argentino por promover un suerte de “nacionalismo criollo”), y que tendría un cierto punto de arraigo en la Unión Ferroviaria, el sindicato más importante de la época. Sin embargo, como advierte Baily (1967: 67), este nacionalismo tenía un tenor liberal, en la medida que valorizaba el aporte de la inmigración europea, y asimismo reivindicaba algunas nociones de modernización e industrialización dentro de un esquema general de economía librecambista y de un sistema político pluralista.

A partir de 1930, las tendencias políticas y las polémicas ideológicas estuvieron marcadas por el clima antifascista y anticomunista de la llamada “década infame”, en la cual se sucedieron una serie de gobiernos fraudulentos nucleados bajo la cobertura de la Concordancia, integrada principalmente por conservadores y desprendimientos del radicalismo antiyrigoyenista¹⁴.

En el campo sindical, la década infame fue inseparable del regreso de las persecuciones políticas y la represión gubernamental que habían interrumpido los débiles vínculos entre los sindicatos e Yrigoyen¹⁵. En el plano ideológico, a partir de esta década, los principales sindicatos, entre los que descollaban los dirigentes de influencia socialista,

empezaron a abandonar la estrategia de prescindencia política para ponerse como eje del reagrupamiento de las fuerzas democráticas.

En este clima de creciente politización, a partir de la década de 1940, la CGT (controlada mayoritariamente por los socialistas) se pronunció abiertamente a favor de participar en el frente electoral. Esta politización del frente sindical terminó vulnerando la frágil unidad que se había logrado en 1930 tras la creación de la Confederación General del Trabajo (CGT)¹⁶ la cual quedó dividida en tres centrales: la CGT 1 (Unión Ferroviaria, Unión Tranviaria y demás gremios); la CGT 2 (La Fraternidad, empleados de comercio, municipales y demás) y la USA (telefónicos y marítimos) Baily 1986: 70-80. En este contexto, fueron principalmente los grandes sindicatos (la Unión Ferroviaria y La Fraternidad) los que empezaron a desarrollar contactos cautelosos con Perón desde los primeros días de la revolución de junio de 1943 cuando aquél asumió al frente del Departamento de Nacional del Trabajo, luego denominado Secretaría de Trabajo y Previsión.

El paso de Perón por la Secretaría de Trabajo y Previsión terminó de cristalizar las divisiones entre el ala política y la sindical que se venían dando en el sindicalismo argentino en la década de 1930. Para marzo de 1945, un grupo importante de dirigentes que habían apoyado la gestión laboral de Perón en la Secretaría, tomaron la discreta decisión de dar vida al Partido Laborista (PL) para apoyar la candidatura presidencial de aquél ante la inminencia de una salida electoral a la crisis del régimen.

Sin embargo, no todos los gremios estuvieron dispuestos a pasarse a la arena política, quedando por tanto un grupo de dirigentes encabezados por La Fraternidad (entre los que se contaban los obreros del calzado, una fracción de empleados de comercio y la Unión Tranviaria) que siguieron bregando por el rol de un sindicalismo independiente y apolítico, desconfiando de las verdaderas intenciones de Perón. Otros dirigentes sindicales, seguramente espantados por la represión a los gremios comunistas a partir de la revolución de Junio, se pasaron abiertamente a la oposición política de la Unión Democrática adhiriendo al eslogan del antiperonismo.

Un último elemento a tener en cuenta fueron las históricas jornadas del 17 de octubre, las cuales no solo habían logrado cohesionar a los principales sindicatos para demandar la liberación de Perón, sino que además pusieron al descubierto un nuevo actor político constituido por una masa de trabajadores no agremiados reivindicados por Perón en su discurso en la Plaza de Mayo como los *descamisados*. Estos últimos eran representativos de un sector social que más tarde pasaría a constituir el llamado sindicalismo “criollo”, el cual se conformaría por trabajadores provenientes de las regiones rurales del interior, en su mayoría analfabetos, con poca especialización y sin experiencia sindical previa (Baily 1986: 92-93). Este nuevo sector social que venía creciendo incesantemente pro-

ducto de las migraciones internas a la provincia de Buenos Aires¹⁷ fue una pieza clave en el nuevo mapa sindical peronista.

En breve, lo más importante a destacar es que el ascenso al poder de Perón y los hombres del GOU¹⁸, constituyó un factor clave para el lanzamiento de la primera —y hasta ahora única— experiencia de la fundación del Partido Laborista argentino (PL) por iniciativa de la vieja guardia sindical que, luego del impensable desenlace del las jornadas del 17 de octubre, apostaron a una apertura del régimen que los tendría como protagonistas.

La vieja guardia sindical

La decisión de fundar el PL había sido tomada por los líderes sindicales de la CGT en agosto de 1945 (es decir, dos meses antes del 17 de octubre) tras anoticiarse de dos novedades: una, el veto del régimen militar a una posible candidatura presidencial de Perón, y la otra el triunfo del laborismo británico. Más allá de la gravitación de estos dos factores, pesó en el nacimiento del PL la necesidad de los dirigentes sindicales de defender las conquistas sociales ya conseguidas desde la Secretaría de Trabajo y Previsión (Torre 2011: 181-182). Así entonces, el acto de nacimiento del Partido Laborista, inspirado en el modelo británico, tenía un sabor a revancha, en la medida en que el nuevo partido ahora sí podría aspirar al viejo anhelo de la representación política de la clase obrera que no pudo satisfacer el Partido Socialista, que por entonces estaba ubicado en las filas de la oposición conservadora. Con esta visión algo ingenua y romántica, el nuevo Partido Laborista se dotó de una organización partidaria siguiendo las pautas típicas de los partidos europeos, aprobando una declaración de principios, un programa y una Carta Orgánica¹⁹. De este modo, de acuerdo a la declaración de principios, al PL le cabe:

la responsabilidad de representar a la mayoría del pueblo, constituida por obreros, empleados y campesinos conjuntamente con los profesionales, artistas e intelectuales asalariados, así como por pequeños comerciantes, industriales y agricultores, [los cuales forman] la clase laborista que necesita unirse en su propia defensa y en bien del progreso (Fayt 1967: 118).

Al frente de la conducción provisoria del Partido Laborista quedaron Luis E. Gay (telefónico) y Cipriano Reyes (obrero del frigorífico), dos dirigentes sindicales que por entonces gozaban de un importante prestigio personal en todo el arco sindical²⁰. Acto seguido, fue Cipriano Reyes el que le hizo a Perón la oferta de convertirse en el *primer afiliado* del partido, y como reconoce Torre (2011: 189), al conferirle “*el título de primer afiliado se rendía justicia a su indiscutible prestigio; pero un primer afiliado no es lo mismo que un jefe de partido*”.

En definitiva, esta última condición de primer afiliado anticiparía una tormentosa relación con Perón, cuyo desenlace no podía ser otro que su disolución, un hecho que sobrevendría poco meses después de haber sido la pieza clave que le permitiera convertirse en el primer presidente de los trabajadores, una victoria para la cual los laboristas habían aportado ni más ni menos que el 70% de los votos (Cantón 1973: 200).

El principal eje de conflicto fue por la distribución de los cargos legislativos y provinciales entre los laboristas, que pretendían hacer valer su cuota electoral, y los radicales-renovadores, que si bien eran un grupo minoritario, tenían un mayor dominio de las reglas de la política de partido, y además, contaban con el apoyo tácito de Perón²¹.

La inclinación de Perón por los radicales renovadores no tardó en manifestarse, jugándose la carta de la disolución del Partido Laborista y las demás listas que habían concurrido apoyando su candidatura en las elecciones del 23 de febrero de 1946, en un recordado discurso radiofónico en mayo de ese año, en el que dio origen al ahora llamado Partido Único de la Revolución Nacional (PURN).

La respuesta del PL a la decisión de Perón no tardó en llegar, tanto por parte de Cipriano Reyes, por entonces a cargo del Comité de la provincia de Buenos Aires, como del mismo Gay, el cual organizó una serie de conferencias nacionales en las que se debatió el destino del partido. De esas conferencias surgió un precario acuerdo de transferir el mandato político a los legisladores laboristas de los bloques parlamentarios peronistas en el Congreso Nacional. Pero, para cuando este proceso se consumó, los laboristas entendieron que ya era tarde, dado que Perón se había apresurado a reorganizar las fuerzas del peronismo mediante una serie de resoluciones rápidas, ante las cuales, a muchos inscriptos en el del PL no les quedó otra opción que acatar la nueva dirección política del PURN, quedando solamente Luis Gay, Cipriano Reyes y otros pocos líderes con voluntad de resistir hasta el final²². Al tiempo que naufragaba el PL, algunos dirigentes laboristas de primera hora obtuvieron cargos ministeriales como recompensa por su lealtad a Perón; siendo este el caso de Juan Atilio Bramuglia (Relaciones Exteriores), Angel Borlenghi (Ministerio del Interior), Juan Atilio y José Freyre, que fue co-fundador del PL y obtuvo el Ministerio de Trabajo y Previsión.

Luego de la disolución del PL, le llegó el turno a la CGT, el último bastión de resistencia de la vieja guardia sindical. Las diferencias comenzaron en ocasión de las elecciones para la renovación de autoridades de esa central obrera que se realizaron en noviembre de 1946, y en las que resultó electo Luis Gay con un amplio respaldo de todas las organizaciones sindicales, derrotando a Borlenghi, el candidato oficial. La elección de Gay, por lo tanto, no podía dejar de ser una reivindicación del disuelto PL que no fue bien vista por Perón. El cisma entre ambos dirigentes tuvo lugar en ocasión de la primera reunión, en la cual, Perón quiso imponerle un equipo de gente que lo ‘asesorara’ en

la gestión, a lo que Gay respondió que a “*la CGT la dirigimos nosotros, los hombres que tenemos veinticinco años en el movimiento obrero*” (Torre 2011: 280-281). En vistas de esta respuesta, la suerte de Gay quedó echada, debiendo renunciar a la conducción el 29 de enero de 1947, tras haber sido incriminado en una supuesta conspiración con la embajada de Estados Unidos.

Tras la renuncia del telefónico fue designado Aurelio Hernández, un fiel peronista que convirtió el periódico CGT en un hoja de propaganda oficial, y en este sentido no sorprende que por primera vez en la historia de la central obrera apareciera el primer retrato a toda página de Perón y Evita (Baily 1986: 120). Al poco tiempo Hernández fue reemplazado por José Espejo, cuyo principal antecedente parece haber sido portero del edificio donde Perón y Eva Duarte vivieron (Baily 1986: 121). Por último, el proceso de peronización de la CGT se completó en 1950, cuando en un congreso extraordinario de la CGT se modificaron los estatutos identificando la central con la doctrina justicialista y adhiriendo explícitamente a la figura de Perón, Jefe del movimiento (Ciria 1971: 50).

Seguidamente se listan las cuatro típicas –aunque no las únicas– estrategias de Perón para controlar y alinear al sindicalismo:

Perón ‘legislador’. En calidad del ‘primer trabajador’ impulsó a través de decretos-leyes la legislación laboral, primero como Secretario de Trabajo y Previsión a fines de 1943, y luego, desde principios de 1946, como Presidente de la Nación, entre las que se pueden mencionar: la creación de los tribunales del trabajo, ley de asociaciones profesionales, estatuto del peón de campo, accidentes de trabajo, servicio doméstico, intangibilidad del salario, ley de indemnizaciones, etc. Lo importante a destacar es que dicha legislación fue inseparable de la figura de Perón, lo que le permitió refutar el programa de reformas sociales impulsado históricamente por el socialismo en el parlamento, enterrando la idea de fundar una socialdemocracia en Argentina. Al mismo tiempo, le permitió oponer el peronismo al comunismo como una doctrina superadora de la lucha de clases basada en un acuerdo entre obreros y patronos al amparo de una justicia social que emana del Estado (Ciria 1971:52).

Nuevos sindicatos. Una vez que Perón se convirtió en presidente, según la ocasión, impulsó la creación de sindicatos paralelos (textiles, metalúrgicos, construcción y madera) y sindicatos nuevos (Luz y Fuerza, Federación Obrera Tucumana de la Industria Azucarera, Sindicato de la Industria Vitivinícola, etc.) en los que puso líderes prácticamente sin pasado sindical. Esto explica en cierta manera el fuerte aumento de la afiliación a partir de su primer mandato presidencial²³.

Intervención. Esta estrategia predominó durante la gestión de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión y, también, durante los primeros años de su presidencia. La misma estaba dirigida a desplazar a los dirigentes críticos que defendían la independencia de los sindicatos, siendo el caso más notorio la intervención de La Fraternidad y la Unión Ferroviaria, los dos sindicatos más importantes y con mayor afiliación de la época.

Ilegalización de sindicatos. Esta estrategia estuvo dirigida principalmente hacia los sindicatos comunistas que había logrado una importante representación en la CGT n° 2, la cual fue disuelta por Perón en julio de 1943 por considerarla una organización extremista²⁴.

Del análisis precedente surge que las organizaciones sindicales tuvieron un rol prominente en los orígenes del PP, y si bien Perón articuló las estrategias ya descritas para controlarlas –cuya modalidades e intensidad aún es materia de investigación–, no deja de ser cierto que estas actuaron como la organización legitimadora externa del partido. Dicho esto, cabe preguntarse entonces: ¿por qué el PP no resultó en un caso de partido laborista? ¿Cuál fue el modelo partidario resultante?

Lamentablemente, como ya se anticipó, se carece aún de un *corpus* de investigaciones que permitan afrontar estas cuestiones. Pese a esta limitación metodológica, en las siguientes líneas se ensayarán algunas claves de interpretación para orientar futuras investigaciones.

4. Claves de interpretación

En cuanto a la primera pregunta, hay que considerar que el PL británico es producto de una serie de procesos políticos e industriales propios del contexto europeo que dieron lugar a fracturas históricas o *clivajes* que modelaron las democracias parlamentarias europeas y sus sistemas de partidos (Lipset y Rokkan 1967), y cuya lógica no es extensible a las democracias latinoamericanas. No obstante ello, a los fines de esclarecer los orígenes laboristas del PP, vale la pena detenerse en ciertas características del caso británico y su particular interacción con el sistema parlamentario.

El dato relevante es que el PL británico se constituyó en torno a dos polos desde un principio con intereses contrapuestos: las organizaciones sindicales, que actuaron como la principal cara externa del partido, y los políticos profesionales. Mientras que los primeros cargaron sobre sus hombros una larga historia de luchas y movilizaciones que datan desde mediados del siglo XIX, los segundos evolucionaron a partir de un pequeño partido llamado *Partido Laborista Independiente* (ILP) fundado en 1892 por James Keir Hardie, un minero escocés, el cual proveyó la primera camada de políticos profesionales

en el recientemente fundado PL en 1900²⁵. De este modo, a partir de esa fecha, el partido parlamentario laborista fue ganando un mayor margen de autonomía en relación a la organización externa (controlada mayoritariamente por los sindicatos) gracias al afianzamiento del liderazgo parlamentario, un proceso que se coronó con la designación de éste como Primer Ministro tras la histórica victoria laborista en las elecciones de 1945.

Otro cambio importante que se dio en el PL británico a partir de 1918 fue el establecimiento, junto a la afiliación colectiva (sindical), de la afiliación directa (individual). Esta reforma organizativa, según Panebianco (1982: 178):

Terminará consagrando la relación entre el partido parlamentario y la organización extraparlamentaria simétricamente contraria a aquella que se dio en la SPD, o, todavía con mayor fuerza, en el PCI y en el PCF. En estos prevalecen los «*dirigentes internos*» y el grupo parlamentario está en una posición subordinada. En el Partido Laborista (británico) el grupo parlamentario está en una posición prominente. Esto es el efecto y la causa, al mismo tiempo, de un desarrollo burocrático (...) decididamente débil (...) simbolizado por la exclusión de funcionarios de cualquier actividad pública, por su «*guetización*» en actividades puramente administrativas, de apoyo para los líderes políticos²⁶.

El PL británico, por lo tanto, es la resultante de una compleja (e inestable) alianza entre la dirigencia política-profesional en el parlamento con la de los sindicatos moderados que permiten contrabalancear el peso de los sindicatos más radicalizados²⁷.

Los dos procesos de institucionalización descriptos anteriormente implicaron que el PL terminara asimilándose a la tradición del parlamentarismo británico –único en el mundo actual–, desarrollando, al igual que el Partido Conservador, una división de tareas entre la dirección política-parlamentaria y la organización externa (electoral) [Massari 2004]. Esta división del trabajo, propio del llamado modelo “Westminster” (Liphardt 2001), es producto de la particular dinámica del patrón de competencia bipartidista laborista-conservador, cuya clave de gobernabilidad descansa casi exclusivamente en la disciplina legislativa del partido gobernante, convirtiéndolo en la principal instancia de mediación entre las demandas del partido externo (léase, de los activistas y los dirigentes de los sindicatos) y las decisiones políticas el primer ministro, el cual, en última instancia le debe más su lealtad al partido parlamentario que al externo.

En Argentina, el Congreso Nacional estuvo lejos de jugar un rol equivalente a la Cámara de los Comunes como un ámbito de mediación entre el partido y el líder, y menos en una arena de selección del líder, dado que se adoptó el formato presidencialista, en el que el presidente es elegido por el voto popular y no depende del voto de confianza del Parlamento (Mainwaring y Shugart 2002). Partiendo de esta diferencia, es interesante preguntarse qué hubiera sucedido con el PL si Perón no hubiera logrado ganar la Presidencia en la elecciones de 1946. ¿Acaso podría presumirse que habría debido resignarse a liderar el PL en calidad de *primer afiliado*?

Un modelo de partido ecléctico

Lo cierto es que Perón sí se convirtió en Presidente de la Nación, y desde ese cargo articuló una suerte de estrategia imperial frente al PL, decidiendo prescindir de él dado que, desde un principio, tenía claro que su liderazgo no dependería de la cohesión parlamentaria. Esto explica en buena medida el poco entusiasmo con el cual Perón recibió el ofrecimiento de Cipriano Reyes de convertirse en el primer afiliado.

Por otro lado, como señala Torre, en el momento en que triunfó Perón en 1946, el laborismo carecía de una clase política profesional que, de un modo u otro, actuara como el principal engranaje político, un rol para el cual Perón pensó en los radicales-renovadores, pero que no estaban en condiciones de desempeñar no solo por su exiguuo peso electoral (y por ende político), sino porque además rechazaban al modelo de partido laborista, prefiriendo un modelo partido electoral más similar al radicalismo.

Dada esta circunstancia, no deja de ser verosímil que Perón no podía prescindir de alguna ingeniería que le permitiese reemplazar, cuando no compensar la ausencia de una clase política profesionalizada, inclinándose por una solución original basada en un modelo de partido *ecléctico*, constituido en torno a tres ramas: la política, la femenina y la sindical. Este modelo ecléctico de partido, fue inseparable de un proceso de *alta burocratización sin institucionalización*; una situación que es teóricamente posible. La clave de esta hipótesis está en la idea que el carisma “*produce contextualmente una coalición dominante en ausencia de un proceso de institucionalización* (Panebianco 1982: 131)”.

El principal indicio de esta hipótesis es la concepción militar que Perón tenía de la conducción partidaria y por la cual buscaría asegurarse un margen de independencia frente al poder político y electoral de las organizaciones sindicales. Dicha concepción fue inseparable de la influencia de los clásicos de la guerra pre-hitlerianos, principalmente, de Karl von Clausewitz (*De la Guerra*, de 1832) y el mariscal prusiano Colmar von der Goltz (*La Nación en Armas*, de 1883). Mientras que la primera obra –naturalmente la más leída en el ámbito militar– trata de la estrategia de guerra en un campo de batalla cuya transferencia al campo de la política civil nunca resulta del todo fácil, la segunda ofrece una teoría que sí podía ser adaptada a la arena política de la época. A grandes rasgos,

dicha teoría parte del supuesto que, dadas las características cada vez más exigentes y destructivas de las guerras modernas –la llamada *guerra total*– los países deben canalizar el esfuerzo de guerra en forma permanente, poniendo así el desarrollo económico interno del país –es decir, la industria pesada, los transportes, la infraestructura, etc.– al servicio de la defensa nacional. Esta doctrina, que en los hechos implicaba una importante intervención del Estado en la economía y la sociedad, como destaca Page (1984), ya tenía incluso una importante ascendencia en gran parte de la oficialidad del Ejército argentino muchos antes de la revolución de 1943.

Esta concepción militar de la defensa nacional basada en una visión corporativa del Estado se conjugó en Argentina de los años cuarenta con el fantasma internacional de la agitación social de la posguerra que podría socavar las ya débiles bases del orden interno, y de ello se percató claramente Perón, el cual en un discurso ofrecido en el Colegio Militar a sus compañeros de armas, les advertía:

“que empiece el gobierno de las masas populares. Es un hecho que el Ejército debe aceptar y colocarse dentro de la evolución. Si nosotros no hacemos la revolución pacífica, el pueblo hará la revolución violenta (Baily 1986: 94-95)”.

Frente a este panorama, Perón vislumbró la oportunidad para lanzar su doctrina peronista de la *unidad nacional*, la cual, según sus propias palabras, solo podría alcanzarse en la medida que se logre al mismo tiempo la *unidad social* y la *unidad sindical* (Ciria 1971: 36). Para la consecución de esta meta se requiere de un conductor con capacidad de *organizar*, lo que en términos de militares se expresa en un sistema de comandos intermedios que asegure la máxima eficacia en la transmisión de las directivas de arriba hacia abajo.

Este estilo de conducción era radicalmente diferente al del tradicional caudillismo argentino, respecto de cual afirmaba Perón:

El caudillo improvisa, mientras que el conductor planea y ejecuta; (...) el caudillo produce hechos circunstanciales, mientras que el conductor los reduce permanentemente; el caudillo destruye su acción cuando muere, la del conductor sobrevive en lo que organiza y pone en marcha; (...) el caudillismo es un oficio y la conducción es un arte (Ciria 1971: 37-38).

Es dable destacar que entre 1946 y 1954, el PP se dictó dos Cartas Orgánicas, en cuyo análisis general se descubre su impronta burocratizadora en claves de una organización militar²⁸. La primera data de diciembre de 1947, y ya en el artículo primero establece

que el PP “*es una unidad espiritual y doctrinaria*”, en la que “*no serán admitidas posiciones de facción o bandería atentatorias de esa unidad*”. El Consejo Superior (antes la Junta Ejecutiva Nacional), según el artículo 27, representa la “*superior autoridad ejecutiva del partido*” y de éste dependen directamente las demás autoridades establecidas por las Cartas Orgánicas nacional y local (Art. 28).

La Carta Orgánica de enero de 1954 refuerza el carácter personalista del partido, consagrando a Perón como “*el Jefe Supremo*”, con derecho a modificar y/o anular las decisiones de las autoridades partidarias, como así también inspeccionarlas, intervenirlas y, de ser necesario, sustituirlas. Esta segunda Carta Orgánica, bastante más extensa que la anterior exhibe una notoria militarización del vocabulario y de la concepción de la política partidaria, la cual pasó a ser inseparable de la noción de la Nación en abstracto. Esta Carta Orgánica, por otra parte, cristalizó la jerarquía de comandos. Así entonces, el máximo cargo de conducción quedó a cargo de un “*comando estratégico*” (Art. 18), constituido por un Presidente (es decir, Perón), un secretario general, uno de organización, otro de información, de inspecciones, de disciplina y de finanzas. Un escalón más abajo se ubica el “*comando táctico*” (Art. 23) reservado a los Consejos de Distritos federal, provincial y territorial, y por debajo de este, el “*subcomando táctico*” (Art. 26), que corresponde a los Consejos de Circunscripción, de partido o Departamento. En cada uno de los niveles de comando están representadas las tres ramas del partido.

Este esquema tiene su correlato a nivel funcional. Según reza el Artículo 28, “*en el peronismo no hay clases, castas, razas ni privilegios, sino autoridades subordinadas una a otras*”. La organización se basa por lo tanto en un principio de comando único que distribuye tareas a los comandos subordinados, es decir, en otros términos, asegura la unidad de acción “*evitando la confusión de ideas y voluntades, la dirección de decisiones y la dispersión de esfuerzos*” (Art. 72).

Por último, si bien esta última Carta orgánica consagra un sistema de selección de candidatos en base al voto secreto directo y obligatorio (Art. 176 y concordantes), deja al Jefe supremo la aprobación de las mismas (Art. 195).

Más allá de las interpretaciones que puedan hacerse en el sentido de si las Cartas Orgánicas reflejan más o menos las relaciones de poder interna del PP –lo que requiere de más investigaciones– lo importante a destacar, en concordancia con la hipótesis de la burocratización sin institucionalización, es que Perón no estaba tan preocupado por qué sectores o grupos debían estar representados como enfatiza el análisis de Mackinnon, sino más bien en asegurarse un margen de independencia suficiente contra las organizaciones sindicales.

5. Conclusión

Del análisis precedente se desprende que con el modelo organizativo ecléctico basado en las tres ramas, Perón buscaba, entre otros objetivos, construir una dirigencia política profesional con el suficiente peso para contrarrestar la influencia desestabilizadora de las organizaciones sindicales, y por lo tanto, para asegurarse la unidad de acción en un partido amenazado por el fantasma de la agitación social y los procesos centrífugos. Perón interpretó, equivocada o acertadamente que, dadas las condiciones políticas y económicas de la Argentina de los años treinta y cuarenta, la clase trabajadora no estaba en condiciones de asumir la responsabilidad de un proceso de incipiente democratización –como era el de 1945-1946–; aunque, por otro lado, tampoco podía negarle el protagonismo que había conseguido con el 17 de octubre, clave para su victoria electoral. Como reconoce Torre, luego de la victoria de Perón en 1946, no todos los militantes sindicalistas estaban dispuestos a abandonar su militancia en las organizaciones sindicales por la carrera política, y los que sí estaban disponibles, no eran en términos cuantitativos los suficientes para cubrir la gran cantidad de cargos electivos. Por otra parte, los laboristas no podían dejar de reconocer entre sus principales falencias, que el “*éxito en las urnas (...) era menos un patrimonio político del partido [laborista] que de la convocatoria de las masas de su Primer Afiliado* (Torre 2011: 252)”.

En vista de este esquema la rama política no sería otra cosa que el intento de crear una dirigencia profesional que le debiera más su carrera a la organización que al grupo social de origen (sindicato o partido), y como novedad de la época, incorporaba al proceso político a la mujer, y de aquí que la relevancia de la rama femenina liderada por Eva Duarte fue algo más que la cara caritativa del peronismo.

El éxito que Perón haya conseguido en su intento de consolidar la fórmula organizativa basada en las tres ramas sigue siendo un interrogante de investigación abierto, dado que la institucionalización del PP fue un proceso interrumpido por el golpe de 1955 que depuso a Perón y suprimió la democracia política, relegándolo a la clandestinidad. Fue justamente esta circunstancia –esta fatalidad en la historia del peronismo– que dejó una profunda huella en su organización que no ha sido debidamente investigada.

¹ Los conceptos y párrafos de la obra de Panebianco (versión italiana) se citarán en español. La traducción de las mismas es responsabilidad del autor del presente artículo

² Entre las principales obras e investigaciones sobre los partidos modernos, pueden mencionarse las de: Weber (1996 [1922]); Michels (1972 [1911]); Duverger (1987 [1951]); Neumann (1956), Kirchheimer (1967), Epstein (1980), Sartori (1980), Panebianco (1982), Kitschelt (1994) y más recientemente Massari (2004).

³ Ambos denominaciones son pertinentes, aunque vale la pena aclarar que la primera es la denominación legal del partido y la otra es el acrónimo de su fundador. Dado que esta segunda aceptación tiene connotaciones más amplias –pues, por *peronismo* se entiende como una forma de ideología o un movimiento, un régimen, una dictadura populista, etc.– se optó por el término Partido Peronista (PP).

⁴ Esto fue el caso de los partidos socialistas y comunistas europeos hasta fines de la década de 1960 y principios de 1970.

⁵ En la obra de Levitsky el concepto de *burocratización* aparece en inglés como *routinization*, el cual constituye uno (entre otros) de los significados de *institucionalización* de los partidos. Esta última es definida por el politólogo norteamericano, en términos de *rutinización* (repetición) de las reglas y los procedimientos *dentro de las organizaciones* (p.16).

⁶ El siguiente análisis se basa en los capítulos II a IV de la obra de Panebianco.

⁷ El siguiente análisis se basa en los capítulos V a VIII de la obra de Panebianco.

⁸ Esto no significa que en algún momento alguno de estos caso se convirtiera en un partido de gobierno, como fue el caso de la SPD durante el régimen de Weimar y luego de la Segunda Guerra Mundial.

⁹ Véase al respecto Sartori (1980: 18-19 y ss.)

¹⁰ El principal antecedente de la UNR fue la *Rassemblement du Peuple Français* (RPF), el partido fundado al poco tiempo de haber De Galle renunciado en diciembre de 1945 al gobierno provisorio al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el cual lo disolvió al poco tiempo frente a las inevitables divergencias internas que surgieron en él, retirándose temporalmente de la política. El análisis del UNR se basa principalmente en el Capítulo VIII de la obra de Panebianco.

¹¹ Se trata del Comité Directivo constituido por 13 gollistas históricos al que solo se ingresa por adscripción.

¹² La UCR-Junta Renovadora estaba liderada por Hortensio Quijano (elegido por Perón para integrar la fórmula en calidad de vicepresidente para las elecciones de 1946), J.A. Garín, y otros dirigentes (César Guillot, Tanco, Colom, Massaferró). A ellos se agrega un grupo de intelectuales nacionalistas de FORJA liderados por Arturo Jaureche, los cuales proveyeron principalmente cuadros técnicos y funcionarios del gobierno. Otros grupos que apoyaron a Perón fueron algunos nacionalistas inorgánicos de perfil aristocrático, hispanista y católico, conservadores desencantados con la Concordancia, el clero de la iglesia católica y, en general, la pequeña burguesía de la periferia y los suburbios que crearon los llamados *Centros Cívicos Coronel Perón* (Luna 1984: 411-420).

¹³ En 1906 los sindicalistas arrebataron a los socialistas el control de la Unión General del Trabajo, y al mismo tiempo formaron un grupo de simpatizantes dentro de FORA (Federación Obrera Regional Argentina), predominantemente anarquista.

¹⁴ En dicho período, que comenzó con la fugaz presidencia militar de J.F. Uriburu en septiembre de 1930 tras el golpe que destituyó a Yrigoyen y se cerró con la elección presidencial que de la fórmula Perón-Quijano del 24 de febrero de 1946, se sucedieron seis presidentes; tres de ellos constitucionales (A. P. Justo, R. M. Ortiz y R. Castillo) y los tres restantes de facto (J.F. Uriburu, P.R. Ramírez y E.J. Farrell).

¹⁵ Sobre la relación del sindicalismo y el radicalismo se remite a la obra de Rock (2001).

¹⁶ La CGT fue fundada en 1930 como consecuencia de la fusión de la Confederación Obrera Argentina (COA), predominantemente socialista, con la Unión Sindical Argentina (USA), en la que sobresalían los sindicalistas, más otros sindicatos autónomos (Baily 1986: 61).

¹⁷ En este sentido, las estadísticas son elocuentes. Entre 1896-1943, los migrantes internos a la Provincia de Buenos Aires fueron a razón de 8.000 provincianos por año; entre 1936 y 1943, la cifra de aumentó a 72.000 por año, pasando a 117.000 en el período 1943-1947 (Baily 1986: 90).

¹⁸ El GOU (*Grupo Obrero de Unificación*) fue una logia secreta de oficiales de la que se sirvió Perón para ir accediendo a los cargos claves del régimen. La misma había sido creada a mediados de 1943 con el objetivo era la unificación del Ejército argentino como consecuencia del proceso de politización que venía sufriendo a partir de 1930. Los principales inspiradores del GOU fueron cuatro coroneles: Juan D. Perón, Eduardo J. Avalos, Enrique P. González y Emilio Ramírez (Fayt 1967: 46 y ss.).

¹⁹ Para acceder al contenido de la Declaración de Principios, el programa y la carta orgánica del PL se remite a Fayt (1967), pp. 189 y ss.).

²⁰ Gay fue el primer y único presidente del Partido Laborista argentina, mientras que Reyes fue el primer vicepresidente. El resto de los cargos Comité provisorio lo ocuparon tres ferroviarios, un tranviario, un vidriero, un cervecero, un municipal, un periodista, uno de frigorífico, un maderero y un metalúrgico; todos dirigentes de la vieja guardia sindical con 15 a 20 años de actividad sindical (Torre 2011: 188).

²¹ Los conflictos entre laboristas y radicales dieron lugar a serias disputas por la distribución de las bancas en las provincias, y especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, dado que ambos fueron en las elecciones en listas separadas en la mayor parte de las provincias.

²² Luego de la disolución del PL, Cipriano Reyes apenas pudo conservar su banca en la Cámara de Diputados hasta la finalización de su mandato en 1948, siendo luego encarcelado bajo una falsa acusación de conspiración desde 1949 hasta 1955, año en que Perón es derrocado. En el caso de Luis Gay, su suerte quedará echada al poco tiempo después de asumir al frente de la CGT, como se analizará seguidamente.

²³ En 1945 la afiliación sindical en Argentina era de 528.523; en 1947 pasó a 1.500.000 y; en 1951 a 3.000.000 (Ciria 1971: 49).

²⁴ Va de suyo que una vez que Perón se hizo designar en al Frente del Departamento de Trabajo en octubre de 1943, desde allí ordenó una represión de los sindicatos comunistas, terminando con el ciclo de ascenso de éstos en el sindicalismo argentino iniciado en los años treinta.

²⁵ La iniciativa de los sindicatos de un partido político propio se explica en buena media por el hecho que durante muchos años sufrieron las limitaciones de su peculiar alianza con el Partido Liberal –conocida como la política *Lib-Lab*.

²⁶ Énfasis original del autor. Por el término *grupo* parlamentario debe entenderse como el equivalente de partido parlamentario.

²⁷ En vistas de ello, es de notar que dicha coalición logra asegurar una relativa estabilidad organizativa cuando el *partido* está en la oposición, antes que en el gobierno.

²⁸ El siguiente análisis de las Cartas Orgánicas del PP se basan en Ciria (1983: 163-174).

Referencias bibliográficas

Baily, S. (1986) *Movimiento obrero, nacionalismo y política en Argentina*. Buenos Aires. Hyspamérica ediciones [Primera edición en inglés, 1967].

Cantón, D. (1973) *Elecciones y partidos políticos en la Argentina. Historia, interpretación y balance: 1919-1966*. México, España y Argentina. Siglo XXI editores.

Ciria, A. (1971) *Perón y el Justicialismo*. México, España y Argentina. Siglo XXI editores.

Ciria, A. (1983) *Política y Cultura Popular: la Argentina peronista (1946-1955)*. Buenos Aires. Ediciones de la Flor.

De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2002): “Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4.

Di Tella, T. (1998) *Los Partidos Políticos. Teoría y Análisis comparativo*. Buenos Aires, A-Z editorial.

Duverger, M. (1987) *Los Partidos Políticos*. México, Fondo de Cultura Económica [Primera edición en francés, 1951].

Epstien, L. D. (1980) *Political Parties in Western Democracies*. New Jersey: Transaction Books.

Fayt, C. S. (1967) *La Naturaleza del Peronismo*. Argentina. Viracocha S.A. Editores.

Germani, G. (1962) *Política y Sociedad en una Época de Transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

Jones, M. P. (2001) *Carreras Políticas y Disciplina Partidaria en la Cámara de Diputados Argentina*, en *PostData*, 7, Mayo, pp. 189-230.

Kirchheimer, O. (1966) “The Catch-all party”. En Mair, P. [ed] (1990) *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press.

Kitschelt, H. (1994) *The transformation of European social democracy*. Cambridge University Press.

Leiras, M. (2007) *Todos los caballos al rey: la integración de los partidos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires. Prometeo Libros.

Levitsky, S. (2003) *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.

Lijphart, A. (2001) *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

Lipset, S. M. & Rokkan, S. (1967) “Cleavage Structures, Party System and Voter Alignments”. En Mair, P. [ed] (1990) *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press.

Luna, F. (1984) *El 45*. Buenos Aires. Hyspamérica ediciones [Primera edición en español, 1971].

Mackinnon, M. (2002) *Los Años Formativos del Partido Peronista (1946-1950)*. Argentina: Siglo XXI Argentina Editores.

Mainwaring, S. & Shugart, M. S. [ed.] (2002): *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires-Barcelona: Paidós [Primera edición en inglés, 1997].

Mainwaring, S. y Scully, T. R. (1995) *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*. Stanford, Cal., Stanford University Press.

Massari, O. (2004) *I Partiti Politici nelle Democrazie Contemporanee*. Roma-Bari: Editori Laterza.

Michels, R. (1972) *Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Biblioteca de sociología 2a. ed. Buenos Aires. Amorrortu [Primera edición en 1911].

Mustapic, A. M. (2002) “Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las Transformaciones de un Partido Carismático”. En Abal Medina, J.M. (H.) y Cavarozzi, M. [Com.] (2002) *El Asedio a la Política. Los Partidos Latinoamericanos en la era Neoliberal*. Argentina: Homo Sapiens Ediciones.

Neumann, S. (1956) [ed] *Modern Political Parties*. Chicago. Chicago University Press.

Page, J. A. (1984) *Perón*. Tomo I, Buenos Aires: Circulo de Lectores [Primera edición en inglés, 1983]

Panbianco, A. (1982) *Modelli di Partito. Organizzazione e Potere nei Partiti Politici*. Bologna. Il Mulino.

Puiggrós, R. (1986) *Historia de los Partidos Políticos Argentinos (Tomo I y II)*. Buenos Aires. Biblioteca Argentina de Historia y Política, Hyspamerica.

Rock, D. (2001) *El Radicalismo Argentino, 1890-1930*. Buenos Aires, Amorrortu (Primera edición en inglés 1975).

Sartori, G. (1980) *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial S.A. [Primera edición en inglés, 1976].

Torre, J.C. (2011) *La vieja guardia sindical y Perón*. Buenos Aires. CEIS-Ediciones [Primera edición en 1990].

Weber, Max (1996) *Economía y Sociedad. Esbozo de una Sociología Comprensiva*. Fondo de Cultura Económica, México D.F. [Primera edición en 1922].

Zimmermann, E. A. (1995) 'Los Liberales Reformistas'. *La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés.

Reseña

Poder, estado y política,

por Roberto Cortés Conde

Poder, Estado y política 1ª ed.- Buenos Aires: Edhasa, 2011. 184 p. 22,5 x 15,5 cm
ISBN 978-987-628-135-5

Gustavo Edgardo Blutman

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
blutman@gmail.com

Nadie duda en Argentina de la capacidad y reconocimiento que Roberto Cortés Conde tiene principalmente en el campo de la historia económica. Este libro lo afirma en esa valoración con la misma sintonía que sus obras anteriores.

Analizar históricamente los temas impositivos y de financiamiento de Argentina y Estados Unidos no es una tarea menor, especialmente desde el lado comparativo en que se hace, lo que le da un valor agregado importante. Este último aspecto es muy destacable ya que el solapamiento de cómo se van constituyendo los dos regímenes y sus distintos antecedentes marcan una configuración del trabajo que pocas veces se ve en los estudios comparativos. El núcleo de los impuestos se va desagregando para los dos países, estableciéndose en algunos casos como variable dependiente y en otros como variable independiente que afecta acciones de distinta índole.

Se podría llegar a decir que es un libro simple. Esta adjetivación, que para algunos puede resultar peyorativa, en el caso de este trabajo potencia su valor, reafirmando su focalización sobre un centro específico que genera claridad en los objetivos planteados, la estructura del texto y las conclusiones a las que se arriba.

Fecha de recepción:

1.3.12

Fecha de aceptación:

5.6.12

El enfoque *weberiano* de la legitimación de la violencia por parte del Estado se hace eco de las posturas de la aplicabilidad de la carga fiscal para la sociedad. “*Todo grupo humano, desde épocas remotas, se ha organizado inicialmente para brindar protección a sus integrantes*” (pág. 12). Esto requiere un modelo teórico, una teoría de gobierno -dice el autor- que permita a los nuevos agrupamientos (de la familia a la tribu, al clan, a la aldea) resolver las complejidades de la convivencia.

Las sociedades avanzan y las demandas crecen. Los problemas de gobernabilidad, como se señalaba en las décadas del 60 y 70 del siglo XX, por exceso de demandas sociales -más salud, más educación, entre otras- se transforman en elementos que el Estado tiene que resolver. Surge una puja entre diferentes actores públicos y privados que hacen inflexible el presupuesto. Se torna cada vez más confusa la capacidad de generar recursos vía exacciones impositivas que solventen los mecanismos que el Estado tiene para cubrir los baches que genera la complejidad social.

El entramado teórico-histórico es básico para entender la especialización de las sociedades y el nudo de la multiplicidad de variables que intervienen en la estructuración paulatina de nuevas comunidades que requieren proteger a sus miembros.

Los detalles de los orígenes históricos sobre diferentes aspectos -que más tarde van a apoyar el nodo del libro-, aunque breves, contextualizan el comienzo de la obra y hacen más interesante la lectura. Esto se entronca con los conjuntos teóricos que se modulan a partir de una clasificación específica en a) fuentes romanas y canónicas: donde la legitimidad impositiva emanaba de Dios; b) fuentes germánicas: producto de los conflictos, el monarca debía pactar con sus súbditos; c) teoría sobre el gobierno: con un peso fuerte en la legislación; d) teoría corporativa: con vínculos papales y monárquicos, e) teoría absolutista: que desprendería el rol del Rey al del Papa; y f) teorías de la representación y el consentimiento: donde si bien hay delegación, la soberanía reside en el pueblo.

Estos marcos de entendimiento irán delineando lo que habitualmente referenciamos como teorías del Estado.

Vale resaltar la afirmación: “*Todo régimen fiscal se basa finalmente en una teoría sobre el poder, el control de los recursos y la legitimidad de su apropiación*” (pág. 17). Esa visión atraviesa los distintos regímenes y sistemas políticos a partir de una noción de apropiación violenta, sea por el saqueo a los derrotados o por la aceptación de la enajenación en otro, “el Estado”, de parte de los patrimonios personales.

Las configuraciones de poder que se van desarrollando con el correr histórico también muestran patrones específicos para los orígenes anglosajones o latinos de las corrientes que se iban a implantar en América.

El relato histórico con sus respectivas ejemplificaciones y en base a un corpus teórico atractivo, sustentan la vinculación de Gran Bretaña y España a papeles determinantes en las adaptaciones que para el caso tendrán Estados Unidos y Argentina. Esto se comprueba en la conformación de modelos de aplicabilidad de estructuras impositivas específicas, con las particularidades del caso que el autor nos irá marcando y comparando con estos dos últimos países.

Queda la pregunta acerca de si países como Francia, Italia y Alemania también han ejercido alguna influencia en la implementación de cierta orientación impositiva particular. Sin embargo, lo anterior no se convierte en una limitación ya que el relato es acompañado por una descripción de los diferentes países y su relación con los tributos. En ese sentido, la cronología no es sólo una enumeración de hechos y datos sino la unión de diferentes períodos y la aparición de lógicas semejantes que se van rearmando.

“Las tradiciones españolas e inglesas que habían sido volcadas en normas escritas y no escritas orientaron las acciones colonizadoras y diseñaron las nuevas reglas y organizaciones del mundo americano.” (pág. 59).

Tal vez el título resulte un poco ampuloso ya que se va a hablar de las temáticas de Poder, Estado y Política pero no como eje central. El subtítulo incluye el tema *sociedad* (Impuestos y sociedad en la Argentina y en los Estados Unidos). Sin bien el foco estará en el papel de los impuestos, la relación entre éstos, el papel del Estado y el uso de su poder para generar acciones de políticas públicas es omnipresente.

Los principales puntos del libro se traducen en marcar la libertad que poseían las colonias inglesas, con mayor grado de descentralización a diferencia de las colonias españolas que replicaron un sistema centralizado de administración.

De todas maneras hubo intentos centralizadores en lo que fue posteriormente Estados Unidos. En los virreinos españoles se intentó romper la centralización con los impulsos independentistas, aunque sus resultados fueron infructuosos. En este segundo caso se resalta la disyuntiva de los recursos mineros provenientes del Virreinato del Perú frente a los recursos pastoriles y la aduana controlada por Buenos Aires.

A diferencia de Estados Unidos, que adoptó a los Estados existentes como colonia, Argentina debió constituir un Estado nuevo plagado en sus orígenes de conflictos y con elevadas deudas producto de las divisiones interiores, generando una constante elevación de los déficits producto de las guerras interiores.

Tanto Estados Unidos como Argentina convivieron con los clásicos períodos de *stop and go*, de depresión y expansión. La estrategia de ambos a la salida de las crisis marcó un diferencial importante en los éxitos futuros de ambos países.

“Los ciclos de expansión fueron más prolongados y repetidos y los de depresión más cortos y menores, lo que le dio una característica especial a las finanzas públicas de los EE.UU., muy distinta a las de las ex colonias españolas, la reiteración de superávits de magnitudes considerables.” (pág. 103)

Otra diferencia remarcable fue el rol de los gobiernos locales, con un peso sustantivo en Estados Unidos y un rol menor en la Argentina. En el primero, por el alto nivel recaudatorio de impuestos a la propiedad; en el segundo, por los altos espacios abiertos existentes que impedían una cobranza real.

De todas maneras se estima que los municipios en Argentina generan en la actualidad más del 50% de sus recursos totales. Imposibilitados de cobrar impuestos (en algunos casos lo hacen por delegación provincial), cobran tasas específicas. La mayor fuente de recursos es una tasa que se cobra por los servicios de alumbrado, barrido y limpieza de calles, y recolección de residuos. Le sigue en importancia una tasa retributiva del servicio de inspección de la seguridad e higiene en comercios, industrias y servicios. En los municipios que incluyen áreas rurales adquiere mucha importancia la tasa vial que abonan los inmuebles ubicados fuera del radio urbano, las tasas por control de marcas y señales, y de guías que gravan al sector ganadero. En algunos distritos mineros se abonan derechos por la extracción. A ello se suman otros derechos con menor peso recaudatorio como los de cementerio, construcción, uso u ocupación de la vía pública, habilitación de comercios, venta ambulante, inspección veterinaria en mataderos, permisos para espectáculos públicos, entre otros, y los ingresos por multas e infracciones. (Cao et al, 2007) ¹.

A diferencia de los municipios, resulta interesante la discusión sobre las autonomías provinciales en Argentina y estatales en Estados Unidos. El grado de autonomía de este último, más allá de centralizaciones específicas mencionadas, ha sido sumamente alto desde sus orígenes. En cuanto a Argentina, si bien es un país federal, los expertos han dividido su pensamiento entre el alto presidencialismo y sus mecanismos de control formales e informales, y la independencia en las decisiones que construyeron las provincias a lo largo de estos años. Sin ánimos de saldar el debate, surge un punto sustantivo que puede marcar una diferencia en la discusión y que Cortés Conde resalta: la correspondencia fiscal. El autor señala que en un Estado descentralizado ésta permite a los contribuyentes votar sobre bienes que se producen y pagan localmente.

Desde una perspectiva igualmente comparativa, es de destacar que la división del trabajo entre Nación y provincias en el área tributaria deja escasas potestades en manos las provincias, lo que termina generando un bajo nivel de correspondencia fiscal, definida ésta como el grado de consonancia entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que realiza las erogaciones (Cao et al, op. cit).

Muchos especialistas consideran que el bajo grado de correspondencia fiscal tiende a producir lo que se conoce como *ilusión fiscal*: la creencia de que parte del costo de los servicios públicos locales será financiado por no residentes en la comunidad. De esta forma, la autoridad encargada de las erogaciones no asume el costo político del financiamiento, teniendo incentivos adicionales para expandir el gasto más allá del “objetivo a lograr” (ibídem).

La cultura tributaria es un eje que puede cruzar los modelos tributarios imperantes. Seguramente en una simple encuesta en diferentes países ante la consulta de si le gustaría pagar menos impuestos, la respuesta sería mayoritariamente afirmativa. Sin embargo, cuando el tema se plantea desde los servicios que hace el Estado, algunos países reconocerán que las acciones que se derivan del producto de los ingresos fiscales son más positivas en unos que en otros.

“... no es impensable en los Estados tributarios modernos que los individuos traten de recibir la mayor cantidad de bienes públicos pagando por ellos lo menos posible”. (pág. 147).

Tener en cuenta los elementos anteriores no es un dato menor para llegar a políticas fiscales con resultados exitosos. Para eso es necesario tomar en cuenta elementos sociales, culturales e institucionales. El reconocimiento por parte del ciudadano de la derivación de sus aportes hacia fines que él detecta es un aspecto que rodea la cultura tributaria en los distintos países.

Los temas a resolver por el Estado son varios: la legitimidad del mismo para ejecutar acciones de imposición, el grado de coerción y control a ejercer, la trasmisión cultural de los objetivos de las contraprestaciones que permitan un mayor grado de aceptación y acatamiento y la verificación de quiénes son los ganadores y perdedores en el esquema propuesto que reduzca los grados de conflictividad entre los actores, para que las minorías no se apropien de los recursos disponibles.

Todos estos elementos se encuentran en permanente construcción en naciones jóvenes como Estados Unidos y Argentina, si las comparamos con las europeas. La diferenciación en los derivados logrados por ambos países tiene una carga especial por la trayecto-

ria realizada por ambas naciones. En esto han influido las migraciones, el aumento de las poblaciones, las redes de transporte, la diferenciación económica primaria e industrial, la descentralización política, el grado de federalismo, entre otros tópicos.

Como la mayoría de los textos, los disparadores sobre lo que falta y lo que sobra desde la mirada del lector pueden ser múltiples. Las conjunciones teóricas hacia el título principal de la obra, por ejemplo, pueden resultar limitadas ya que como se señaló, el eje central se basa en el subtítulo del texto. Algunas apreciaciones teóricas que adquieren un peso relevante respecto a la dimensión del Estado pueden resultar cuestionables.

“Los estados – según Alesina y Spolara – tienen una dimensión que resulta del equilibrio entre el ahorro que generan las economías de escala por mayor tamaño...”
“... y los mayores costos que tiene la administración en las regiones extendidas.” (pág 157).

La cita completa apunta a generar una hipótesis causal entre nivel de gastos con la extensión de territorio. Resulta discutible desde el punto de vista de la cantidad de contra ejemplos existentes. Este pequeño desvío de la obra, que busca conceptualizar algunos elementos trabajados, en nada objeta la estructura general del libro.

Podría pensarse que el último capítulo se aparta del esquema general del texto, pero se muestra allí una semblanza de la situación particular del siglo XX y los cambios en las economías locales que afectaron la situación específica de Argentina.

En aspectos formales se destaca el correcto uso de la bibliografía. En este sentido, si bien las notas al final de cada capítulo son tupidas, restando dinámica a la lectura, agregan información adicional a la temática en cuestión, lo que fortalece las apreciaciones del autor. El uso de los gráficos es importante para el seguimiento de la información, aunque aparecen problemas de impresión que no permiten una lectura cómoda.

En síntesis, es posible apreciar un trabajo cerrado, focalizado y estructurado que encierra elementos útiles para el entendimiento de la conformación de dos Estados nacionales a partir del eje impositivo.

¹ CAO, Horacio, BLUTMAN, Gustavo, ESTÉVEZ, Alejandro, ITURBURU, Mónica (2007) *“Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios”*. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina.

Reseña

Después del Neoliberalismo:

Estado y procesos políticos en América Latina. Carlos M. Vilas.

Primera edición. Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires: Ediciones de la UNLa, 2011. 206 págs. ISBN 978-987-1326-60-0

Guillermo Vitelli

Economista, Investigador del CONICET
 guillermovitelli@yahoo.com.ar

La polémica acerca de la mayor o menor incidencia del Estado en la esfera de los mercados y en la coordinación económica no es nueva ni guarda relación temporal con el avance del pensamiento neoliberal sobre los gobiernos y las instituciones estatales experimentado en Argentina y numerosos países latinoamericanos desde mediados de la década de 1970 y profundizado en los años de 1990. Ya en la década de 1920, es decir con anterioridad a la crisis de 1929, se discutía en Estados Unidos y en parte de la Europa capitalista el nivel y el carácter que podría poseer la intervención estatal orientando la marcha de la economía y, fundamentalmente, sobre su rol en la preservación y generación de empleos productivos. El enfrentamiento se producía con relación a los conceptos provenientes de la economía neoclásica, excluyentes de acciones efectivas de las instituciones estatales e impulsores de la reconstrucción del empleo a partir de caídas en el nivel salarial. Fue la crisis de los años treinta y la formalización posterior del pensamiento keynesiano hacia 1936 (nada paradójicamente, el año de la creación del Banco Central de la República Argentina y de otros similares en América Latina),

Fecha de recepción:

12.7.12

Fecha de aceptación:

22.8.12

cuando la acción del Estado tomó cuerpo como base del desarrollo asentado en las manufacturas, en la generación de mercados locales protegidos para sostener el empleo laboral interno y en la formación de tramas que favorecían y consolidaban el “Estado de bienestar”. Fue ejemplificador, construyendo la nueva lógica económica, el programa del presidente estadounidense F. D. Roosevelt formalizado como New Deal, donde el Estado no fue para nada prescindente.

Esta disyuntiva en el accionar de los Estados en las economías capitalistas y particularmente de las tramas de la economía argentina recorre gran parte del excelente libro de Carlos M. Vilas a través de una pregunta que conforma un eje que puede sintetizar un modo de lectura de las historias económicas: ¿es la relación entre Estado y Mercado de suma cero o es de potenciación recíproca?

Vilas inscribe, correctamente, el inicio del desmantelamiento contemporáneo de las acciones del Estado y de su morfología no prescindente en la instauración en Chile de la dictadura militar posterior a 1973, y luego con la dictadura también militar en la Argentina posterior a 1976, donde los principios rectores para la economía llegaron de la mano de los valores de la escuela monetarista, dominante luego de la ruptura de los acuerdos de posguerra firmados en Bretton Woods. Con posterioridad, el implante de las nuevas concepciones fue generalizado en la mayoría de las economías latinoamericanas e incluso, con el tiempo, en varias economías asiáticas y no pocas de la Europa del Este luego del comienzo de los años de 1990. Desde ese corte, dos principios rectores, hoy cuestionados en las economías desarrolladas y que impusieron los preceptos de la prescindencia estatal, se derivaron de la dominancia del marco teórico de la escuela neoclásica como ciencia rectora de la organización política y social, y de la globalización del comercio y las finanzas como orientadora de las problemáticas y realidades nacionales (Vilas, pág. 9).

La nueva concepción quebró un modo diferente de accionar de los Estados. En el pasado, la aceptación de la acción activa de los Estados se corporizó, como correctamente se señala en el libro, no sólo en los tiempos donde dominaron las concepciones de crecimiento asentadas en los principios del desarrollismo e incluso en el populismo, sino también durante tramos de la historia dominados por concepciones liberales, como los tiempos del implante del Estado oligárquico, desde mediados del siglo XIX, y durante la década de 1930, asentados en una dictadura militar y en gobiernos basados en el fraude electoral y la preservación de las antiguas concepciones económicas de raíz oligárquica. Como mecánica de análisis de este viraje, el libro combina una visión teórica inserta en la teoría política con un análisis histórico, absolutamente relevante para desentrañar los roles que asumió y que deber asumir el Estado en la economía y en el plano de las relaciones sociales.

Luego del embate contra el papel activo que desempeñó el Estado desde tiempos ya lejanos, se produjo, por las evidentes desigualdades producidas por el implante de las prescripciones neoliberales, “el regreso del Estado”. Vilas detalla los resultados magros y no pocos de ellos perversos, de la aplicación de las concepciones neoliberales fundamentadas en el Consenso de Washington: fueron, dice correctamente, exiguos los logros en materia de crecimiento y estabilidad y elevado el costo impuesto a grandes sectores de la población (pág. 68). En este viraje, se posiciona el post-liberalismo, entendido como las propuestas posteriores, que en el libro son evaluadas como continuidad en el cambio, al perdurar estructuras tributarias y de las pretéritas relaciones económicas, conformándose no una sucesión cronológica sino una configuración efectiva de escenarios políticos y de actores económicos que se constituyeron en el marco y como resultado de la aplicación de las políticas neoliberales. Sin duda, lo relevante en la caracterización es, entonces, la aceptación de encadenamientos que persisten y que provienen del pasado neoliberal.

El libro trata de explicar la persistencia de numerosas tramas tejidas desde los esquemas dominantes en las décadas de 1970 y 1990 abriendo una disyuntiva válida: ¿es la falta de voluntad o de interés de los gobiernos de inducir las reformas que “preconizan en sus discursos radicales”? ¿Dominan las ambigüedades en sus propuestas de transformación? O ¿han sido efectivamente las trabas producto de dificultades políticas para avanzar en los cambios anunciados? Para Vilas este desfase entre las propuestas y las concreciones reales ocurre en un marco donde la sociedad civil reclama no sólo más presencia del Estado sino también una mejor calidad en las políticas que diseñe y ejecute y en la gestión pública de gobierno (págs. 137-138).

Las propuestas actuales de regreso a los Estados como actores relevantes en la esfera económica demandan, en la concepción de Vilas, la redefinición de las relaciones sociales y de poder sobre las que se explicitarán. Sus modos de inserción no son neutrales. Como ejemplo señala la pesificación asimétrica que dominó la salida de la convertibilidad, favoreciendo a los intereses de “empresarios que no alcanzaron a sacar del país sus dólares antes del corralito” (pág. 13). Sin duda, el regreso de la acción del Estado demanda limar vínculos que han beneficiado históricamente y con notable frecuencia a intereses corporativos que no siempre se inscribieron en los de las mayorías.

Analizando esta reinscripción del Estado en la esfera económica, Vilas asume claramente una postura positiva en relación a sus intervenciones luego del embate del neoliberalismo: rescata, como constante, la “conveniencia de dotar al Estado de un papel más activo con relación al desarrollo, la justicia social y la integración regional (pág. 21). De todos modos formula dos preguntas pertinentes: ¿representa el giro hacia la nueva inserción del Estado un regreso a modalidades de intervención que se creían fracasadas o agotadas? ¿Implica un remozamiento del populismo? ¿O se trata de un avance sobre

las limitaciones pretéritas, hacia formas más racionales y pragmáticas de la democracia, el bienestar colectivo, las libertades individuales y los derechos sociales?

Carlos Vilas construye su marco de análisis desde la teoría política, su ámbito de pensamiento, por lo que define “las relaciones del Estado con la sociedad como un espacio institucional en el que se desenvuelve la lucha política de clases y otros grupos sociales y donde se articulan los intereses particulares o sectoriales dotándole de un carácter imperativo” (pág. 11). De esa definición surge que el Estado estará siempre presente, aunque lo relevante será comprender los intereses que privilegiará debido a su no neutralidad. Es en este plano donde el texto inscribe las demandas de la sociedad civil, los conflictos y pujas y donde rescata las acciones pasadas de los Estados, mostrando los modos de su accionar y también los intereses que lo cooptaron. En el análisis, se rescatan conceptos valiosos de relevantes sociólogos y politólogos del pasado como Gino Germani y sus nociones sobre regímenes nacional-populares y la vieja máxima gramsciana que aconseja conjugar “el optimismo de la voluntad con el pesimismo de la razón”, uno de los ejes esenciales de los accionares políticos.

El libro posee atributos valiosos. Uno de ellos es que asume una postura objetiva, no dogmática, analizando los resultados positivos y negativos de la acción del Estado en el pasado argentino y de otras economías latinoamericanas. Constituye, a su vez, una guía extremadamente idónea para comprender las formas de acción estatal, de sus ámbitos de ingerencia y de sus roles en las historias de las naciones. También, en un plano inverso, soslaya un espacio que está relativamente ausente y debería ser tratado como parte central de los modos de inserción del Estado y de los gobiernos en la esfera económica y social: la corrupción y la asignación de negocios espurios ha sido una constante en la política argentina y es un eje dominante en el pensamiento y en la interpretación que la sociedad realiza sobre la marcha de la política presente. Esta temática, nada desdeñable, puede ser encarada desde los marcos teóricos que brinda el libro, abriendo una perspectiva integradora e histórica que incorpore a la teoría política el mundo de los negocios espurios gEstados desde esferas de gobierno.

Es indudable que el libro será particularmente útil en los cursos de historia y de teoría política. No son pocas las razones. La bibliografía explicitada constituye una referencia ineludible de los materiales clásicos que sustentan la teoría política y la sociología y también de referencias a debates presentes. Será igualmente un material fundamental para las cátedras de economía argentina y mundial, porque brinda la posibilidad de fusionar las teorías del Estado con los modelos económicos imperantes ahora y en el pasado. La integración multidisciplinaria a materiales de los cursos será indudablemente facilitada con la incorporación del nuevo libro de Carlos Vilas a las curricula y las bibliografías de no pocas materias donde se enseña economía política. Su empleo per-

mitirá quebrar ese marginamiento que aún persiste en no pocas cátedras y escuelas de economía excluyendo las teorías y temáticas de la ciencia política.

Finalmente un atributo nada desdeñable: no siempre los libros encuadran perfectamente en las colecciones de las editoriales en que son presentados. No es el caso de Después del Neoliberalismo, que responde en sus temáticas perfectamente a la serie Estado, Gobierno y Sociedad que el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús ha diseñado.

Indicaciones para la presentación de originales

General

La extensión máxima de los artículos es de 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

Los textos sometidos a dictamen y publicación deberán ser originales. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico simultáneamente, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano.

Los textos a dictamen será presentados en formato electrónico en idioma español o portugués. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

Los autores interesados en proponer sus contribuciones las podrán enviar a la Secretaría de Redacción a través del correo electrónico de la Revista *perspectivas@unla.edu.ar* en formato Word 97-2003, RTF o compatible. La tipografía utilizada deberá ser *Times New Roman* tamaño 12, interlineado de 1,5 incluso las notas y referencias.

Reglas básicas de estilo

Artículos

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as sólo incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de no más de 120 palabras y un máximo de 5 palabras clave en ambos idiomas. El nombre del artículo deberá estar traducido en idioma inglés.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Arial 12, sin sangría, salvo que excedan las cuatro (4) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Las mismas deberán ubicarse al final del artículo con numeración arábica.

Los cuadros y gráficos se ubicarán al final del trabajo indicando en el desarrollo del texto su ubicación del modo siguiente (Cuadro 1; Cuadro 2; Gráfico 1; Gráfico 2).

Referencias bibliográficas: En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección "Referencias", de la manera siguiente: Sassen, Siaska (2010) **Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales**. Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo, resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: Mato, Daniel (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. **Estudios de Sociología** 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: Vilas, Carlos M. (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) **La universidad en la Argentina**. Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: Hill, General James T. (2004) **Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24**. <http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo de la American Psychological Association (APA) en su sexta edición (2009) se aplicarán subsidiariamente.

Reseñas bibliográficas

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), no de artículos o capítulos.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: Daniel Arroyo, **Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario**. 1ª. Edición. Buenos Aires: La Crujía Editores, 2009. 160 p. ISBN 978-987-601-056-6

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed....

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/departamentos/dppp/>

Proceso de arbitraje por pares

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los respon-

sables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitro/s que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

Derechos de autor y política de responsabilidad

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni de las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.

**Puntos de Venta
de la Revista Perspectivas
de Políticas Públicas**

Venta online

Mono Academicus

www.monoacademicus.com.ar

Venta en librerías

Librería de la UNLa.

Edificio José Hernández

29 de Septiembre 3901

Remedios de Escalada

Fedro Libros

Carlos Calvo 578

Ciudad de Buenos Aires

Librería Vivaldi

Santiago del Estero 998

Ciudad de Buenos Aires

Páginas Libres

Santiago del Estero 1112

Ciudad de Buenos Aires

Librería de Las Madres

H. Yrigoyen 1584

Ciudad de Buenos Aires

La Crujía Libros

Tucuman 1999

Ciudad de Buenos Aires

Prometeo Libros

Corrientes 1916

Ciudad de Buenos Aires

