

margen N° 76 - marzo 2015

Dos modelos de institucionalización de políticas sociales en Argentina
Políticas comparadas durante los periodos 1990-2000 y 2003-2012

Del injerto institucional al desarrollo deliberativo

Por Rolando Cristao

Rolando Cristao. Trabajador Social. Docente en la Universidad del Salvador (Buenos Aires, Argentina). Magister en Ciencias Sociales (FLACSO) especializado en Políticas Sociales.

Introducción

Los objetivos de este trabajo son tres: en primera instancia nos interesa describir en forma comparada *las orientaciones de las políticas sociales* en la década de los 90 y en la última década a partir del 2003 y analizar sus características. Un segundo objetivo es analizar, desde la perspectiva del institucionalismo, que *tipo de institucionalización* han seguido las políticas sociales en cada uno de los modelos de desarrollo implementados en los dos gobiernos y periodos históricos. Y en tercer lugar nos interesa explorar los resultados que cada uno de dichos procesos de institucionalización han tenido en términos de políticas sociales y desarrollo social.

El presente trabajo es un ensayo sobre la comparación entre los nuevos lineamientos de políticas sociales de Argentina a partir del 2003 y los de la década del 90. Consideramos a las políticas públicas como las estrategias de un gobierno para desarrollar lo referido a lo político. Entendemos lo político como todo aquello que compete a la organización común de la sociedad. Por lo tanto las políticas públicas son las estrategias del gobierno para la organización común de la sociedad.

Para el presenta trabajo me basaré en el marco conceptual de Portes elaborado en su trabajo: "*Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual*" de 2007 **-I-** por considerarlo adecuado para el análisis de la comparación de las orientaciones de las políticas sociales en el gobierno menemista de corte neoliberal y en el gobierno kirchnerista considerándolo de centro izquierda.

No hay duda de que "las instituciones importan", pero están sujetas a lo que Granovetter (1985, 1992) lucidamente denomina "problema del encaje social": el hecho de que las interacciones entre las personas que las instituciones tratan de guiar afectan, a su vez, a estas instituciones. Es por ello que las metas formales y las jerarquías organizativas prescritas llegan a diferir del funcionamiento real de las organizaciones (Dalton 1959, Morrill 1991, Powell 1990). Cuando falta esta separación analítica, así como la comprensión de que las instituciones y organizaciones fluyen de los niveles más profundos de la vida social, todo se convierte en una masa indiferenciada donde el reconocimiento de que "el contexto importa" produce, a lo sumo, estudios de caso, y en el peor de los casos razonamientos circulares. (Portes, 2007)

Para el desarrollo de este trabajo procederemos de la siguiente forma, en una primera parte desarrollaremos nuestro primer objetivo tratando de describir *las orientaciones* de las políticas sociales en ambos períodos, durante el gobierno menemista y el kirchnerista. En un segundo momento analizaremos que *tipo de institucionalización* han seguido las políticas sociales en cada

uno de los modelos de desarrollo implementados en los dos gobiernos y períodos históricos y que *resultados* han obtenido dichos procesos de institucionalización en el desarrollo social.

1. Las orientaciones de las políticas sociales

El resultado práctico más tangible del advenimiento del institucionalismo en el campo del desarrollo económico es el intento de trasplantar las formas institucionales del Occidente desarrollado, especialmente de Estados Unidos, al mundo menos desarrollado. La definición de "instituciones" que se emplea en esos intentos coincide estrechamente con la que presentamos: *libretos que especifican las funciones y prerrogativas de los roles y las relaciones entre sus ocupantes*. Las instituciones y las organizaciones resultantes se pueden crear desde cero -como un banco central, una bolsa de valores o una oficina de defensoría del pueblo- o se pueden remodelar, como cuando se intenta fortalecer la independencia del poder judicial o simplificar el proceso legislativo en un lugar (Haggard 2004).

Durante la década de los 90 los ejemplos abundan en ese sentido, las políticas sociales venían diseñadas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las orientaciones de esa época en materia de políticas sociales se enmarcaban en las así llamadas políticas sociales compensatorias. En ese período el diseño de políticas económicas del así llamado *Consenso de Washington* fueron aplicadas al pié de la letra por el gobierno de Carlos Menem, el correlato en las políticas sociales del consenso fue el así llamado modelo FEC (Focalización, educación y capital humano). Esas ideas exógenas produjeron varios problemas por el hecho que al no ser políticas que nacieron de la demanda endógena de la sociedad sino que estuvo trasplantada de otras latitudes no se produjeron los efectos esperados sino que fueron contraproducente. Y como afirma Przeworski, (2004) una de las características fundamentales de las instituciones es que deben ser endógenas para que tengan influencias sobre el desarrollo -2-.

Evans, en particular, denomina "*monocultivo institucional*" a estos ejercicios de trasplante -3-, porque el conjunto de reglas que se construyeron por ensayo y error durante varios siglos en los países avanzados se injerta en sociedades diferentes y se espera que tenga resultados similares (Evans 2004). Roland (2004) diagnostica la causa de estos fracasos y la atribuye a la brecha entre instituciones de "movimiento lento" y de "movimiento rápido", pero las fuerzas reales que están en juego son mucho más complejas.

1.1. Los libretos institucionales

El *injerto institucional* tiene lugar en el nivel superficial de las cosas y, como tal, enfrenta la oposición potencial de un *conjunto doble de fuerzas arraigadas en la estructura* profunda de las sociedades receptoras: las que se basan en los valores y las que se basan en el poder.

En la *esfera de la cultura*, y para simplificar el argumento, consideremos los diferentes paquetes de *normas* y de cajas de herramientas culturales que intervienen en *roles* formalmente similares. Tales expectativas se originan en *valores profundamente arraigados* que privilegian las obligaciones particularistas y los lazos ascriptivos, y estimulan las sospechas hacia las burocracias y las reglas aparentemente universales. Cuando los *libretos institucionales* importados se superponen a esas realidades, no es difícil imaginar los resultados. No se trata de que estos libretos sean necesariamente contraproducentes, sino de que pueden tener una serie de consecuencias

inesperadas debido a que quienes están a cargo de ponerlos en práctica, y los presuntos beneficiarios, *ven la realidad a través de lentes culturales muy diferentes* (O'Donnell 1994; Portes 1997, 2000b).

De hecho las *orientaciones de políticas sociales de los 90* al tener un libreto direccionado por los organismos exógenos multilaterales de crédito, fueron extremadamente tecnocráticas, se exigían excesivas mediciones de evaluación, se puso el acento fundamentalmente en los resultados de productos de los programas. Estos programas de políticas sociales fueron descriptos como “enlatados” por parte de los receptores del Estado en sus tres niveles, para designar una rigidez extrema en la formulación, diseño, implementación y evaluación. En ese tipo de políticas las posibilidades de intervención por parte de los actores locales era mínima.

El injerto institucional busca fortalecer ciertas ramas del Estado, promover una asignación más eficiente de los recursos y hacer mas atractivo al país para los inversionistas extranjeros. Estos son objetivos respetables, pero a menudo chocan con los intereses materiales de quienes están en posiciones de poder -4-.

1.2. Dependencia del libreto vs. Independencia financiera de las políticas publicas

Una de las herramientas que venía con ese libreto normativo, en términos de Portes, tratando de injertar una institución exógena a la Argentina fueron las así llamadas, justamente “recetas”. Las recetas en la década de los 90 fueron englobadas en las 10 reglas que se dio en llamar el *Consenso de Washington*, ese fue el marco institucional que se trato de injertar en América Latina como la gran reforma. Reforma que a nivel institucional era necesaria realizar para poder seguir el modelo de desarrollo económico de los países centrales. Obviamente que ese “consenso” nunca fue un consenso sino una expresión del pensamiento único que reinaba en la década del 90 en América Latina.

Ese marco institucional que se trato de instalar evidentemente tenía sus libretos normativos y reglamentarios para cada una de las esferas del accionar de las sociedades latinoamericanas. Así fue en la esfera económica, la política y la social. En particular en la esfera social las normativas que venían de los organismos multilaterales de crédito que se ocuparon de esa área para América latina fue el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Estos tres organismos actuaron en diferentes aéreas de las políticas sociales en Argentina en los años 90. Así como en la década de los 80 fue el Banco Mundial quien impulso el enfoque de pobreza en América Latina -5- por ser funcional a la ideología que se estaba imponiendo desde el norte, en los 90 se seguía con el mismo enfoque con el objetivo de profundizar el modelo neoliberal mediante las mismas organizaciones que financiaron los estudios de pobreza en los 80.

Vale la pena decir algunas palabras sobre esta intencionalidad de las organizaciones de crédito internacional para implantar o *injertar un enfoque* que era funcional al rol del Estado que desde el liberalismo se considera más adecuado. De hecho el rol del Estado para esa ideología debería ocuparse solo de lo que el mercado no puede ocuparse, es decir de los excluidos del sistema capitalista, en otras palabras de los pobres. Era necesario por lo tanto saber quienes son, donde se encuentran y cuantos son los pobres; es así que el Banco Mundial impulso el estudio de la pobreza en los países latinoamericanos y en nuestro país, a principios de los 80 se produjo el primer informe denominado precisamente “La pobreza en Argentina” -6-.

Con esos estudios y sobre todo con la medición que se comenzó a utilizar para detectar a los

pobres, es decir la línea de pobreza (LP) y el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se fue instalando un enfoque, una visión ‘unidimensional’ de la pobreza, la pobreza por ingreso, la cual era funcional al neoliberalismo. Es decir se consideraba que el problema de los pobres es que no tienen suficientes ingresos, se deben realizar por lo tanto programas focalizados de trasferencias de ingresos para ellos. Así fue como nacieron los programas focalizados en los 80 y los 90 en los países de la región. Es decir que las normas y libretos del norte en materia de políticas sociales implicaban una concepción de rol del Estado mínimo, solo para los pobres, mientras que todo el resto debía dejárselo al mercado. En ese sentido las políticas sociales se basaron en programas sociales focalizados en los sectores pobres.

A partir del 2003 lo que se puede apreciar es que comenzó en ese sentido un proceso de “independencia” de los organismos multilaterales de crédito, de hecho en el 2005 el país terminó formalmente de pagar la deuda que tenía con el FMI. Luego en el 2006 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) dejó de vincularse con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que hasta ese momento estaba financiando proyectos importantes de ese ministerio. Ese fue un proceso que duró dos años hasta que en 2006 el último programa que se estaba ejecutando con ese organismo (Préstamo BID-Programa Familias por la Inclusión social) se pasó a financiar con fondos del Tesoro Nacional.

Esto pone en evidencia una voluntad política clara del Gobierno de Kirchner en cuanto a *financiamiento de las políticas sociales*. Para el gobierno en ese momento era fundamental direccionar al país hacia el modelo así llamado “nacional y popular”, y esto era imposible si seguía dependiendo de los lineamientos de políticas públicas que mandaban los organismos multilaterales de crédito. El gobierno comprendió rápidamente que los intereses de los organismos multilaterales estaban en conflicto con los intereses del modelo de país que se inauguró a partir del 2003. En ese sentido la *independencia del financiamiento* de las “propias políticas públicas” era fundamental, y entre ellas de las políticas sociales.

1.3. Las luchas de clases, los intereses y resistencias al cambio

Las clases dominantes de los países receptores rara vez renuncian voluntariamente a sus posiciones o a los recursos que les confieren poder. Casi siempre se produce una lucha en la que las ventajas de las posiciones establecidas llevan las de ganar. Es por ello que ha sido tan difícil implementar políticas de reforma agraria ante la oposición organizada de los terratenientes, o aumentar la competitividad internacional de las industrias locales de propiedad de grupos privilegiados acostumbrados a la protección estatal (De Janvry y Garramon 1977; Centeno 1994; Evans 1989,1995).

Las clases dominantes de los 90 evidentemente se vieron favorecidas por el modelo neoliberal que impulsaba el gobierno. De hecho las reformas propuestas por el gobierno en términos generales no tuvieron mayores resistencias. Las mismas pueden ser sintetizadas en: liberación de la economía, privatizaciones, flexibilización laboral y achicamiento del Estado. De frente a esos libretos normativos (para decirlo en términos de Portes) institucionales, las clases dominantes del país, formada fundamentalmente por terratenientes latifundistas agrarios y en menor medida por algunas familias poderosas de industriales, vieron con buenos ojos el paquete de lineamientos normativos que desembarcaba en esos años. Mientras que en políticas sociales se seguía a rajatabla el enfoque de pobreza y las políticas de focalización en pobres marcada por el BM y el BID, los dos grandes financiadores de las políticas sociales de los 90.

Como afirma Portes en este sentido: “*las posiciones establecidas llevan las de ganar*” -7- y evidentemente el gobierno de Menem lo que hizo fue reforzar justamente las posiciones de las clases poderosas del país, por lo cual las clases bajas “llevaron las de perder”. Acá se puede ver como afirma el autor que el hecho de *no tener en cuenta el contexto al considerar la transferencia de instituciones (libretos normativos)* de una latitud a otra, puede llevar al fracaso de dichas normas o transferencia de institucionalidad. De hecho en términos de políticas sociales la década del 90 fue la década de mayor crecimiento de la pobreza y desempleo en toda nuestra historia. Sobre todo cuando el modelo entro en decadencia a partir del 98 con la caída estrepitosa del PBI, la pobreza y el desempleo se dispararon y el fracaso del modelo estaba demostrando sus debilidades.

¿Qué sucedió a partir del 2003 respecto de las *clases dominantes* y su *apoyo o rechazo* a lo que se estaba gestando con la llegada del Kircherismo al gobierno? Es necesario aclarar que en este trabajo estamos considerando al gobierno del 2003 a esta parte como un gobierno de centro izquierda consustanciado con la causa “nacional y popular”. En ese sentido no solo por definición sino por las políticas públicas implementadas por el kircherismo, se observa que se han identificado con políticas publicas de distribución del ingreso, igualdad, defensa de los derechos sociales, equidad de género, descentralización, desarrollo local, etc.

Estas políticas publicas han tenido desde el inicio del kircherismo un *fuerte apoyo de la clase media baja y de la clase baja*, y como es lógico, ha tenido fuerte rechazo de las clases altas y poderosas del país. Para seguir con el marco analítico de Portes, la resistencia de una clase por las reformas que un gobierno intenta introducir en favor de otra clase, tiene que ver con la *estructura social* de un país, y a nivel cultura se vincula con *las normas*. Las normas a su vez tienen su raíz causal más profunda en *los valores*. Es decir desde el lado de la cultura a nivel simbólico *los valores en una sociedad van generando normas*, mientras que en la realidad concreta de la *estructura social los valores están relacionados con el poder* y las *normas con las clases sociales*. En este sentido los *valores culturales* y el *poder estructural* son las causas profunda de los fenómenos sociales, políticos y económicos. (ver gráfico N° 1)

A partir del 2003 se dio un fenómeno cultural que puso a la política como el valor supremo. Si hubo algo nuevo en Argentina a partir del 2003 fue *colocar a “la política” como el valor fundamental de transformación de la realidad*. Algo que era despreciado dos años antes, se lo jerarquizó de una manera inusitada. ¿Que fue lo que sucedió en esos primeros años del kircherismo? Fue (siguiendo a Portes), un *cambio cultural* de dimensiones importantes, una clase política que creía en “la política” como valor fundamental, como el instrumento fundamental para organizar una sociedad y transformarla. Ese valor fue trasmitido y la población, sobre todo las clases medias y bajas recibieron el mensaje, y comenzaron a creerlo y sobre todo a vivirlo. Grandes cantidades de jóvenes comenzaron a militar en política, lo cual indicaba que el valor había sido recibido por ellos y la política se había jerarquizado. Recuperar el valor de la política, fue a mi entender, el mayor logro del kircherismo hasta ahora.

Siguiendo nuestro marco conceptual, *los valores se encarnan en normas*, es decir desde el lado de lo cultural cuando una dimensión de la vida es considerada un valor, ese valor comienza a generar normas a través de las cuales se manifiesta en una cultura determinada. *Según Portes los valores están relacionados, desde el lado de la estructura social, con el poder, y las normas con las clases sociales*. Es evidente que son las clases dominantes las que tiene mayor poder para infundir valores. Mientras que en los años 90 las coaliciones que formaban parte del poder estaba constituida por el gobierno menemista, las élites agropecuarias y sectores concentrados de poder económico industrial; en el kirchnerismo las coaliciones fundamentalmente estarán constituidas por el gobierno y élites empresariales. No formaran parte de estas coaliciones las élites agropecuarias

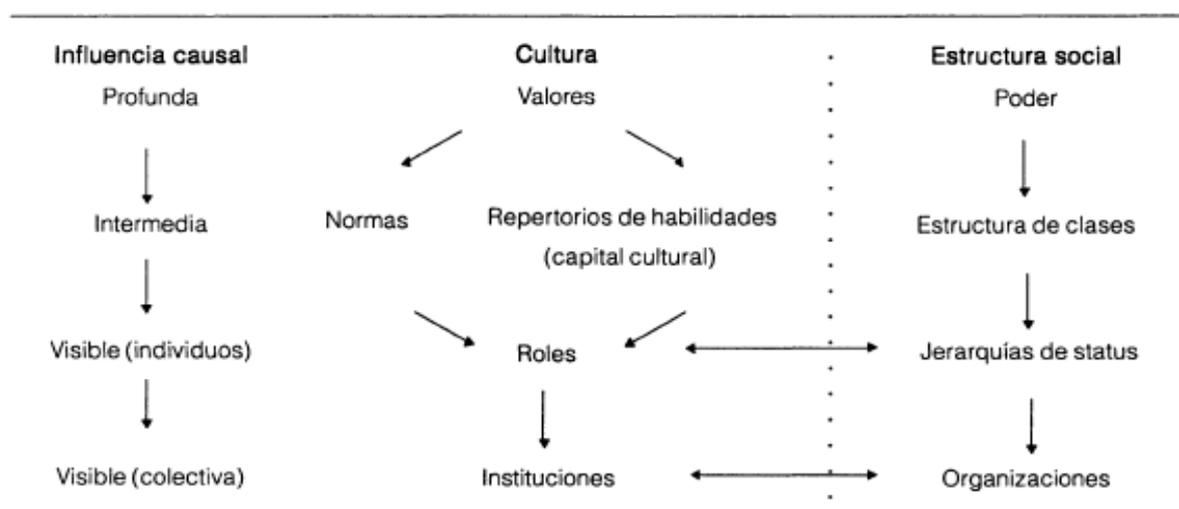
nucleadas en la Sociedad Rural Argentina, por considerarlas antagónicas al modelo de desarrollo nacional y popular.

A partir de la Resolución 125 del 10 de marzo del 2008 se produjo un proceso de diferenciación del poder en Argentina. De hecho las clases dominantes vinculadas al poder concentrado de las élites agropecuarias, que tradicionalmente habían mantenido la hegemonía del poder en Argentina se vieron atacadas mediante dicha resolución. De hecho se produjo una puja del poder entre las clases poderosas del sector agropecuario y el gobierno. Aquellos vieron amenazada su posición de clase dominante y el gobierno ponía en juego la continuidad del “modelo” alternativo al agro-exportador, el modelo de industrialización del país como matriz de crecimiento, dentro del modelo general nacional y popular.

Lo que se puso en evidencia con la Resolución 125 fue que existían dos matrices de poder diferente en Argentina, una llevada adelante y defendida por las élites de las clases poderosas del país, vinculadas a las familias poderosas del agro, y que evidentemente defendían con uñas y dientes sus posiciones de privilegio que han mantenido durante 150 años. La otra matriz de poder que se vino instalando desde el 2003 puede pensarse como un nuevo institucionalismo en términos de Portes, donde una nueva matriz de poder fue distribuyéndolo a otras clases sociales: las clases medias bajas y bajas, esta distribución de poder en otras clases entró en conflicto de intereses con las clases dominantes agropecuarias, poder que consideraban legítimo de poseer.

Como afirma Portes *“las clases dominantes de los países receptores rara vez renuncian voluntariamente a sus posiciones o a los recursos que les confieren poder. Casi siempre se produce una lucha en la que las ventajas de las posiciones establecidas llevan las de ganar. Es por ello que ha sido tan difícil implementar políticas de reforma agraria ante la oposición organizada de los terratenientes, ...”* (De Janry y Garramon 1977; Centeno 1994; Evans 1989, 1995) **-8-** Llevan las de ganar y ganaron, la clase dominante agropecuaria fue la ganadora de esa puja de poder en el 2008, lo cual comprueba empíricamente bastante bien lo que afirman los autores antes citados, las posiciones de poder adquiridas por la clase no se ceden fácilmente. Las reformas del gobierno de Nestor Kircher primero y luego Cristina Fernández, las podemos encuadrar en lo que los autores llaman la matriz “nacional y popular”, una matriz totalmente distinta a la llevada adelante en los años 90. Evidentemente resistida por las clases dominantes que vieron atacados sus privilegios, y en ese sentido la Resolución 125 marcó una bisagra en el imaginario social argentino. Quedó claro quién estaba enmarcado dentro de un modelo de país y quienes en otro.

Grafico N° 1
Elementos de la vida social



Fuente: Portes, Alejandro. 2007. *Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual*. Desarrollo Económico, vol. 46, N° 184 Buenos Aires

1.4. Las reglas formales y la distribución del poder

Algunos autores que han analizado la dinámica anteriormente expuesta, reconocen la importancia del *poder*. Hoff y Stiglitz (2001, 418-420) señalan, por ejemplo, que la imposición de nuevos *conjuntos de reglas formales* sin un cambio simultáneo de *la distribución del poder es una estrategia dudosa*. De manera similar, Roland (2004, 115) reconoce el hecho de que "*cualquier grupo que tiene poder lo usa en su propio beneficio*".

Como afirma Hoff y Stiglitz la imposición de nuevos conjuntos de reglas formales sin un cambio simultáneo de la distribución del poder es una estrategia dudosa de éxito. *En los 90 la relación entre poder y conjunto de reglas fue evidente en las políticas sociales*, tanto en educación, salud, trabajo y desarrollo social. Las coaliciones de gobierno (entendida como el menemismo y las elites agroindustriales) se propusieron, como ya vimos, una reforma importante en el rol del Estado, de corte neoliberal. El neoliberalismo instaurado desde 1989 en Argentina impulsó reformas del Estado, y nuevas orientaciones de políticas públicas. Como ya vimos, en materia de políticas sociales también se produjeron reformas profundas en dichas orientaciones.

La vinculación entre *reformas de las reglas formales* institucionales y *cambio en la distribución del poder* fue más que evidente. El neoliberalismo intentó una reforma cultural importante, la lucha por la instauración de valores propios de esa ideología fueron evidentes: *propiedad privada, el mercado como institución suprema, el homo economicus como ser racional, el Estado mínimo, el fomento del voluntariado social y el tercer sector para ocuparse de la beneficencia social para pobres*, etc. En definitiva la supremacía del mercado sobre el Estado, de la economía sobre la política. El supuesto que sustentaba esta dependencia era que el mercado era más eficiente que el Estado para realizar las mismas funciones.

A partir del 2003 la afirmación de Hoff y Stiglitz se hizo patente. *Es decir la imposición de nuevos conjuntos de reglas formales tienen pocas posibilidades de encarnarse en una sociedad sin un cambio simultáneo de la distribución del poder*. El liberalismo había dejado el país en la mayor de sus crisis en el 2001, y en el 2002 Duhalde en su gobierno de transición, no había desarrollado grandes cambios ni reformas institucionales. En las elecciones presidenciales del 2003 Menem decide bajarse de la segunda vuelta en la que tendría que confrontar con Néstor Kirchner, esa maniobra que pretendía dejar aparentemente sin poder al nuevo presidente, ya que este asumió con el 22 % de los votos, no logró su cometido. En efecto el nuevo gobierno rápidamente fue ganando popularidad por fuertes transformaciones instauradas en sus inicios, reformas políticas, sociales y económicas.

Como afirman los autores citados la imposición de nuevos *conjuntos de reglas (instituciones nuevas)* que el kirchnerismo pretendía introducir tenían que ir de la mano de un cambio en la *distribución del poder*. Es decir la dimensión cultural que el nuevo gobierno trataba de delinear en su "Modelo Nacional y Popular" se inspiraba en determinados valores, pero para poder llevarlos adelante necesitaba de *acumular poder* y sobre todo distribuirlo entre las clases que el modelo consideraba depositarias de ese poder, es decir las clases medias bajas y bajas.

Según los autores citados vemos que a nivel cultural los valores y las reglas se correlacionan con el poder y la distribución del mismo en las clases sociales. El modelo que comenzó a surgir a partir del 2003 tenía determinados valores que fueron decantando en normas formales y leyes que se

fueron promulgando durante los años siguientes. *Este cambio cultural a nivel de la estructura social se pudo realizar por el hecho que el gobierno desarrolló una suficiente acumulación de poder en los primeros años de gestión y cambio la distribución del poder en términos de clases sociales depositarias del mismo. De hecho se produjo una redistribución de poder de las clases medias altas y altas a clases medias bajas y bajas.*

A partir del 2003 se fue desarrollando *una nueva matriz de relación entre poder y conjunto de reglas* y ese cambio fue evidente en las políticas públicas y políticas sociales en particular. Ese cambio de orientación en las políticas públicas y particularmente en las sociales, no se podría haber dado sin tener en cuenta, como afirma Portes, la relación existente entre el poder de las clases sociales y las reglas que se quieren institucionalizar **-9-**. *El conjunto de nuevos lineamientos o nuevo “libreto” de políticas sociales tenía una fuerte relación con otras clases sociales, la distribución del poder giró hacia las clases medias bajas y bajas.* Ellas fueron las que apoyaron de forma definitiva las reformas y nuevos lineamientos normativos del kircherismo en términos de políticas sociales. Sin ese apoyo, como afirman Hoff y Stiglitz (2001, 418-420) no hubiera sido posible la implementación de dichos cambios normativos que se fueron institucionalizando en la última década. Los cambios fueron profundos desde lo cultural y simbólico con valores tales como: *la igualdad, la equidad, la distribución del ingreso, los derechos humanos, la inclusión social.* Los dos valores que guiaron los cambios a nivel normativo o de orientaciones en políticas sociales fueron *la inclusión y la igualdad social.*

Los valores se relacionan causalmente con las normas, éstas con los roles y finalmente éstos se institucionalizan, generando así nuevas instituciones en una sociedad. Del lado de la estructura social a los valores como dimensión cultural, le corresponde el poder, el cual se encarna en clases sociales, las clases sociales de estructuran en jerarquías de estatus y éstos finalmente desarrollan organizaciones sociales. (Portes, 2007) Este marco conceptual nos ayuda a entender que los cambios profundos que se produjeron en los lineamientos de políticas sociales desde el 2003 responden a influencias causales profundas, que no se pueden rastrear solamente si nos quedamos en lo visible. Lo visible tiene que ver según Portes, con los roles sociales y las jerarquías de estatus de la estructura social a nivel de individuos. Mientras que en el último escalón de la cadena causal se encuentran *las instituciones (entendidas como conjuntos de reglas)* y que Portes las ubica en la dimensión de la cultura, las cuales se encarnan en organizaciones sociales (en la estructura social).

Siguiendo este enfoque podemos comprender que los cambios en los lineamientos de políticas públicas en un gobierno no pueden realizarse sin un trabajo paralelo de la dimensión cultural y la estructural. Es decir si no se producen cambios en la influencia profunda tanto de la cultura como de la estructura social no serían cambios profundos y duraderos, sino que quedarían en la superficie por tratarse de instituciones que no surgieron de valores consensuados en una sociedad y legitimados en determinadas normas. Los lineamientos de políticas sociales que el gobierno impulsó a partir del 2003 estuvieron basados *en valores fuertes*, como *la igualdad y la inclusión social*, y a la vez *el gobierno tuvo el poder necesario para impulsarlos* al haber distribuido el mismo en mayor cantidad de actores sociales. *Estas dos condiciones fueron bases importantes para generar cambios en las reglas formales o lineamientos de políticas públicas y en particular de políticas sociales.*

Un factor cultural fundamental que tiene, según nuestro parecer, enormes implicancias en la cadena de influencias desde el lado de la dimensión cultural de nuestro marco conceptual, es la revalorización *del Estado y su rol como gran organizador social.* De hecho a partir del 2003 se produce un profundo cambio en esa dirección, revalorar el rol del Estado ubicándolo como la institución por excelencia, definiéndolo como un Estado presente en el territorio nacional. Dentro

del rol del Estado se volvieron a incorporar las funciones que en los años 90 se le habían limitado. El modelo “nacional y popular” que se instauró con el kirchnerismo rompió fuertemente con el modelo neoliberal de Estado mínimo y le otorgó un rol fuertemente presente en la distribución de los recursos y regulador de la economía. Las funciones que se comenzaron a visualizar *en el nuevo rol de Estado* fueron: *regulador, redistribuidor, empleador, proveedor directo e indirecto*.

Es decir que no solo *la política* volvía a ocupar su lugar como “el valor” por excelencia para transformar la sociedad sino que simultáneamente el nuevo “modelo” reinstaló otro valor fundamental que fue *el Estado*, y éste como la institución fundamental ordenadora de los otros dos órdenes institucionales: el mercado y la sociedad civil. En el marco de estos dos profundos cambios: volver a dar valor a la política y al Estado, se fueron instalando paulatinamente reformas en las reglas de juego de la sociedad. Los así llamados “nuevos lineamientos de políticas sociales” fueron unos de esos cambios que evidentemente produjeron cambios de roles y generaron nuevas instituciones.

1.5. El poder legitimado por el sistema de valores

Existen dos características importantes de las estructuras sociales, la primera es que el "poder" no es una entidad que flota libremente, sino que depende del control de ciertos recursos estratégicos -capital, medios de producción, violencia organizada- que varían entre un país y otro. La segunda, y más importante, es que la *estructura de clases existente* y las elites pueden ser legitimadas por el *sistema de valores* de modo que no solo se oponen al cambio los que ocupan posiciones de privilegio sino también la masa de la población. Como reconocieron Weber y la línea de *teorías marxistas inspiradas por Gramsci*, *es muy difícil desalojar poder legitimado*, porque *las masas no sólo aceptan su propia subordinación sino que están prontas a defender el orden existente*.

En la década de los 90 eran las élites gobernantes y las corporaciones empresarias las que promovían el cambio y las clases medias bajas y bajas se oponían al cambio, eran las que resistían el cambio. El valor por excelencia era el poder económico financiero internacional y la política nacional estuvo durante toda la década subordinada a ese poder. En ese sentido eran los mercados internacionales los que marcaban la agenda política nacional. El rol del Estado en ese sentido se vio notablemente disminuido a funciones de garante de funcionamiento del libre mercado, las funciones de regulador y distribución prácticamente se delegaron al mercado. Todas las reformas neoliberales de esta década estuvieron concentradas en la supremacía de lo económico por enésima de lo político y lo social. En ese sentido la política social estaba totalmente escindida de la política económica y mientras ésta última fue considerada la gran protagonista del desarrollo, la política social fue relegada a ocuparse de compensar los desajustes sociales que “inevitablemente” la economía de mercado genera.

A partir del 2003 la estructura de *clases-7-es* existente y las élites fueron legitimadas por el sistema de valores que se estaba impulsando desde el gobierno. En efecto el sistema de valores impulsado por las nuevas coaliciones gobernantes impulsaban el valor de la política como valor central y al tope de la jerarquizar de su escala de valores, por debajo estaba el poder económico. *Lo económico y social subordinado a lo político fue el gran cambio de la estructura de valores del 2003* a esta parte, en ese sentido se podría hablar de una bisagra respecto de los modelos anteriores de gobierno. Junto con la recuperación del valor de la política se recuperó el rol de Estado y su injerencia en políticas públicas con sus funciones de regulador y distribuidor de recursos.

El Estado recuperó su rol y se transformó en un Estado presente en el territorio y activo en términos de sus funciones de regulador y distribuidor. La regulación de las otras dos esferas institucionales: el mercado y la sociedad civil, por parte del Estado fue central en el nuevo modelo de políticas sociales iniciado en el 2003, de hecho fue esa función junto a la de distribuidor, las dos grandes herramientas usadas para diseñar políticas sociales que marcaron un cambio sustancial de las de la década anterior.

1.6. Injerto institucional vs. Desarrollo deliberativo

Siguiendo el argumento de Amartya Sen, Evans (2004a) propone una alternativa al monocultivo institucional que denomina "*desarrollo deliberativo*". El argumento de Sen en favor de la democracia participativa parte de la noción de que las iniciativas "democráticas" ("thickly democratic"), basadas en la discusión pública y el libre intercambio de ideas, constituyen la (única manera de llegar a metas de desarrollo viables. Para Sen (1999), la *participación democrática -10-* no solo es un medio para lograr un fin sino también un objetivo de desarrollo en sí mismo. Evans está de acuerdo, y cita casos como el del proceso "de presupuestos participativos" en las ciudades brasileñas dominadas por partidos de izquierda como ejemplos de la viabilidad del desarrollo deliberativo (Baiocchi 2003). (ver gráfico N° 2)

En los 90 se llevó al pie de la letra lo que Evans denomina el "monocultivo institucional" (Evans, 2004). Esta especie *de trasplante, o de injerto de reglas* de las sociedades avanzadas en sociedades diferentes "en vías de" desarrollo tuvo notables fracasos, Roland (2004) diagnostica las causas de estos fracasos y la atribuye a la brecha entre instituciones de "movimiento lento" y de "movimiento rápido", pero Evans advierte que las fuerzas reales que están en juego son mucho más complejas. En toda la década de los 90 no fue posible superar el monocultivo institucional debido a que no existió ni la voluntad política de hacerlo por parte de las coaliciones de gobierno, ni de parte del mercado ni de la sociedad civil. En efecto, los tres órdenes institucionales asumieron el monocultivo institucional como el camino institucional único a seguir. Tanto el Estado, como el mercado y la sociedad civil (entendida en este caso como organizaciones: ONGs, OSCs) asumieron el discurso único del monocultivo institucional injertado de los países dominantes. En ese contexto ese discurso en cuanto a las orientaciones de políticas sociales quería decir claramente: enfoque de pobreza, focalización y políticas sociales compensatorias y residuales.

A partir del 2003 se colocó a la política como el valor fundamental para la transformación de la realidad, y como la variable independiente de frente a la variable económica y social. La política comenzó a tener el poder por encima de lo económico y de la sociedad civil. Esto tuvo su impacto en las políticas públicas, se pasó de políticas basadas en el ajuste y reducción de gasto y costo laboral, es decir en políticas funcionales al mercado, a políticas funcionales a *la ampliación de derechos*. El paradigma dominante, no solo en Argentina, sino en toda la región en materia de políticas sociales pasó a ser la de la *protección social con enfoque de derechos*. (Hardy, 2006)

Es decir se salió del enfoque de pobreza por ingreso y se pasó a un enfoque más integral, multicausal, centrado en la exclusión, y condiciones de vulnerabilidad social. Los diagnósticos sociales para captar las necesidades sociales comenzaron a realizarse de forma participativa *-11-* y aparece fuertemente la dimensión de lo local como central para el diseño de políticas sociales. (Repetto, 2011) Se comienza a partir del 2004 con la experiencia de conformar en todo el país los así llamados "Consejos Consultivos Locales" que estaban integrados por el municipio, las organizaciones sociales de la localidad y entidades empresarias; cuya función era realizar diagnósticos sociales y socio económicos a nivel local y aprobar proyectos y programas de

políticas socio productivas. (Clemente, 2005) En este sentido como afirma Evans, el *desarrollo deliberativo* pasa por experiencias de participación democrática. A partir del 2003 las experiencias de instancias de participación en torno al diagnóstico de las problemáticas sociales, diseño, implementación y evaluación de políticas sociales se multiplicaron en todo el país, lo cual nos habla de un direccionamiento hacia lo señalado por Sen como *participación democrática*.

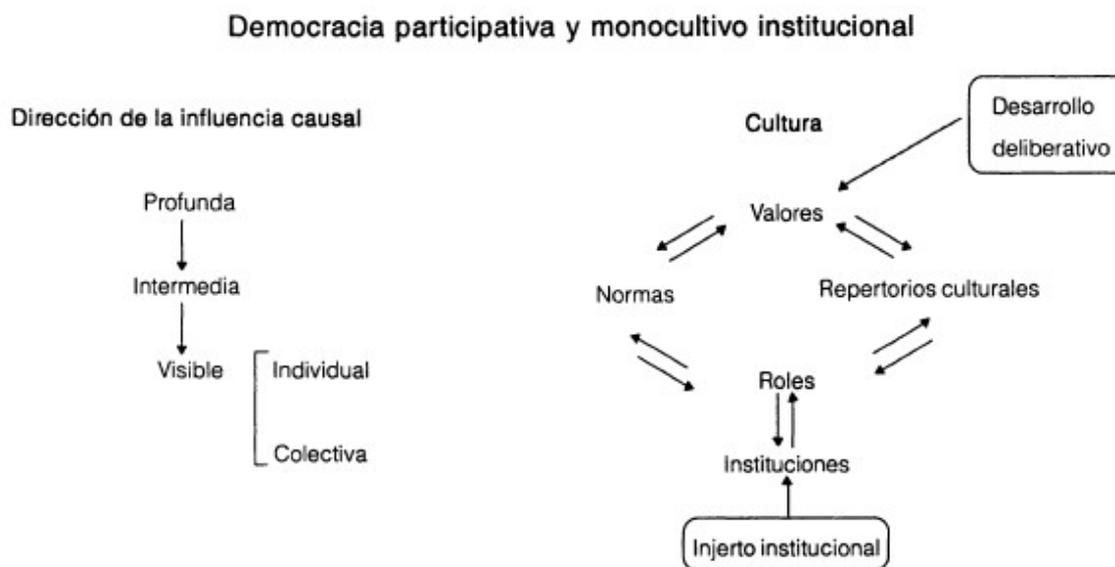


Grafico N° 2

Fuente: Portes, Alejandro. 2007. *Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual*. Desarrollo Económico, vol. 46, N° 184 Buenos Aires

1.7. Los libretos institucionales basados en el dialogo y compromiso de la comunidad

El análisis y la solución que Ostrom *-12-* (1990) propone al injerto institucional siguen líneas paralelas a las propuestas por Evans. Ostrom critica los intentos estatales de imponer reglas externas y considera que están condenados al fracaso por razones similares a las que describe Evans. En cambio, propone *libretos institucionales que provengan del dialogo y del compromiso de la comunidad de usuarios*. (Ostrom 1990, 18-20)

Si hay algo que caracterizo las políticas sociales de los 90 fue su imposición desde el exterior. Todas las políticas sociales fueron financiadas por el Banco Mundial, el PNUD y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Para el financiamiento se firmaba un Convenio bilateral entre el organismo y el gobierno argentino mediante el cual se fijaban los acuerdos sobre la ejecución de determinadas políticas. En dichas condicionalidades por parte de los organismos estaban desde el diseño del enfoque a utilizar, - obviamente se debía usar el enfoque de la pobreza - (Minujin, 2004), hasta los objetivos y las formas de evaluación de los programas. Es decir los contenidos de las políticas sociales estaban fuertemente condicionadas desde el exterior en esos años, y evidentemente el Estado avalaba esa institucionalidad exógena.

Como afirma Ostrom (1990) estas *institucionalidades externas* están condenadas al fracaso y en caso argentino fue un paradigma en ese sentido en los 90. A los programas sociales de la década de los 90 se los consideraba en este sentido, tanto por la comunidad local como por los técnicos de los

ministerios, como “programas enlatados”, una metáfora para indicar la rigidez y la falta de adecuación y flexibilidad a las necesidades locales. Siguiendo a Ostrom (1990) y Evans, evidentemente los intentos estatales de imponer reglas externas están condenados al fracaso porque carecen de lo que Sen llama la democracia participativa que genera *desarrollo deliberativo*. (Evans 2004) Ostrom considera que la solución a ese problema pasa por *generar libretos institucionales basados en el dialogo y compromiso de la comunidad local* (formada evidentemente por los usuarios de las políticas públicas del gobierno) Ostrom 1990, 18-20)

Uno de los lineamientos u orientaciones de políticas sociales que se emprendieron a partir del 2003 tiene que ver justamente con la participación de la comunidad considerándola como protagonista. El compromiso de los propios usuarios para asumirse como constructores de su propio destino y esto a nivel de comunidad ha sido uno de los postulados básicos de las políticas sociales de la última década. Según Ostrom esta sería una de las más importantes alternativas de solución al problema del fracaso de los libretos institucionales dictados desde otros contextos e injertados desde arriba. Un aspecto central en este sentido ha sido el llamado “*desarrollo desde abajo*” en materia de programas de políticas sociales, para indicar diseños de diagnósticos sociales, implementación y evaluación de los mismos desde y para la comunidad local.

Lo que Ostrom señala como la solución al problema (por el hecho de centrarse en diseño de institucionalidad basada en el dialogo y el compromiso de la comunidad), se centra en la lógica del sentido común del hecho que “los que mejor conocen las necesidades locales son los que viven en esa comunidad”. En este sentido es evidente que las mejores instituciones (en términos de reglas de juego) serán aquellas que emanen del dialogo profundo, respetuoso y del compromiso de los actores locales de una determinada comunidad.

Iniciativas de políticas sociales en este sentido que se iniciaron a partir del 2003 son muy variadas: los ya mencionados Consejos Consultivos, Consejos Multiactorales, Consorcios de microcréditos (conformados por OSCs, el Estado local y empresas), El programa Promotores comunitarios para el cambio (que son actores locales que tiene la función de movilizar a la comunidad para el diseño de diagnósticos locales, para luego amar proyectos sociales y presentarlos a fuentes de financiamiento)

2. La institucionalización de las políticas sociales

El marco conceptual que estamos utilizando nos permite analizar el contraste entre el *injerto institucional* y el *desarrollo deliberativo*. La idea de *importar instituciones* comienza en los niveles superficiales y trata de escalar hasta la *estructura normativa* y el *sistema de valores* de la sociedad. Por las razones que ya vimos, es probable que esos esfuerzos encuentren resistencia y fracasen. *La estrategia participativa* comienza en el otro extremo, comprometiendo a la población en una *amplia discusión sobre los objetivos del desarrollo (valores) y las reglas (normas) y medios técnicos (repertorios de habilidades) necesarios para conseguirlos*.

Según Evans aunque desordenados y complicados, es probable que los libretos institucionales que aparezcan al final de estas discusiones tengan éxito porque corresponden a la orientación causal de la cultura misma. Siguiendo el anterior marco conceptual consideramos que las políticas públicas de los 90 y en particular las políticas sociales respondieron al modelo del llamado “*injerto institucional*”.

2.1. La Institucionalización de las políticas sociales de los 90 o injerto institucional

Existe un evidente contraste entre el “injerto institucional” y el “desarrollo deliberativo”. En la década de los 90, la cual hemos identificado como “injerto institucional”, se observa como afirma Portes (2009) que la *imposición de instituciones* comienza en los niveles superficiales y trata de escalar hasta la *estructura normativa* y el *sistema de valores* de la sociedad. Siguiendo el esquema conceptual propuesto, analizaremos los tres niveles mencionados anteriormente tratando de describir en cada uno de ellos las características de las políticas sociales y su institucionalización en el modelo llamado “injerto institucional”.

1) A nivel institucional

Los injertos institucionales en los 90 comenzaron en este nivel en materia de orientaciones de políticas sociales en cuanto a que hasta el 89 la Argentina mantenía un esquema relativamente universalista en materia de políticas sociales, en cuanto a educación, salud y previsión social. Pero al cambiar el rol del Estado y producirse el achicamiento de este siguiendo las reglas del juego que venían del exterior, como hemos visto, se produjo una modificación en ese sentido también en políticas sociales. Se paso de una orientación de política social con un Estado de bienestar de tipo corporativo (Sping Andersen 1997) a uno de tipo residual **-13-**. En ese sentido las políticas dejaron sus pretensiones universalistas y se proponen un modelo de tipo focalizado sobre sectores vulnerables de la población. Este cambio en las *reglas del juego* fue profundizándose en la *estructura normativa*.

2) A nivel de la Estructura normativa

La imposición en términos institucionales de las nuevas orientaciones en políticas sociales en los 90 a nivel de su impacto en la estructura normativa tuvo gran impacto en cambios normativos relativamente importantes. Por ejemplo el sistema de Jubilaciones y Pensiones argentino que tradicionalmente había sido basado en un sistema solidario de reparto, se privatizó casi en su totalidad, pasando del sistema de reparto al de AFJPs (Administradoras de Financiamiento de Jubilaciones y Pensiones).

En cuanto a los sistemas de educación se produjo una descentralización del sistema dejando en manos de las provincias los servicios de educación. Mas que una descentralización técnicamente fue una desconcentración, ya que el gobierno nacional nunca traspasó los recursos necesarios para dicho administración, sino que se desconcentró la gestión. Se descarto toda posibilidad de programas masivos de servicios a sectores vulnerables de la población para pasar a programas focalizados en sectores pobres. Se medicaron las normas laborales precedentes y se promulgaron leyes de flexibilización laboral. En materia de salud se creo la ley de prepagas donde empresas privadas podían competir con las obras sociales sindicales. Estos fueron algunos de los más importantes cambios en materia de normativas que incidieron fuertemente en las orientaciones de las políticas sociales en el periodo.

3) A nivel del Sistema de Valores

Algunos autores, entre ellos Isuani **-14-** (2009), sostienen que haciendo un minucioso estudio del gasto social de los 90, se pude afirmar que si bien se produjeron cambios sustanciales en *términos*

institucionales (que para nuestro marco conceptual según Portes es el más superficial de la sociedad), no se modificó estructuralmente las proporciones del gasto social durante toda la década de los 90. Según Portes esto se explicaría por el hecho que los “injertos institucionales” al provenir de imposiciones exógenas a las sociedades no logran arraigarse en los sistemas de valores de la comunidades y por lo tanto ni de la sociedad en su conjunto.

Nuestra hipótesis es que por esas razones que ya vimos, los esfuerzos de injerto institucional de los 90 encontraron resistencias y fracasaron en términos que no llegaron a formar parte del *sistema de valores de las mayorías de los argentinos*. Decimos de las mayorías de los argentinos y no de “todos” porque evidentemente las clases altas se beneficiaron con el modelo neoliberal de los 90. Por lo tanto los sectores que resistieron el avance de los cambios de las orientaciones de políticas sociales evidentemente fueron los más afectados por dichos cambios y reformas en las reglas de juego.

Como se explica que si bien, como afirma Isuani, la estructura del gasto social durante la década de los 90 no cambió sustancialmente, se haya generado durante la década un incremento de 6 % de desocupación en 1990 a 21,5 % en el 2002, generando para ese año casi un 54 % de pobreza?. Evidentemente la respuesta se encuentra en los cambios en el *injerto institucional* impuesto en el mercado de trabajo. Las nuevas normativas que anularon leyes precedentes de regulaciones laborales, leyes de negociaciones colectivas, la imposición de la flexibilización laboral, la precarización de los contratos de trabajo, etc. fueron las reales causas del incremento de la pobreza y desocupación.

Por lo tanto las orientaciones de políticas sociales en términos de educación, salud, y seguridad social, si bien tuvieron modificaciones importantes no impactaron sustancialmente en la pobreza y desempleo, las modificaciones introducidas en el mercado de trabajo impactaron sustancialmente en el incremento de esas dos problemáticas.

2.2. La institucionalización de las políticas sociales a partir del 2003 o desarrollo deliberativo

El escenario político iniciado a partir del 2003 lo consideramos como antagónico al proceso desarrollado en el neoliberalismo de los 90. Como veíamos Portes citando a Evans habla de *desarrollo deliberativo* como el proceso antagónico al del *injerto institucional*. Evans define al desarrollo deliberativo fundamentalmente *al proceso de participación democrática a nivel comunitaria en la toma de decisiones, siguiendo a las formulaciones de democracia participativa* formuladas por Sen (2007) como ya vimos.

Considerado la conceptualización de *desarrollo deliberativo* como un ideal tipo, consideramos que el proceso iniciado en el 2003 se acerca bastante a ese ideal, evidentemente con sus fortalezas y debilidades. Según Portes la *estrategia participativa*, a diferencia del *injerto institucional*, comienza en el otro extremo de su esquema conceptual, es decir en los valores, los cuales generan normas y éstas se constituyen en instituciones. Este proceso se realiza comprometiéndolo a la población en una *amplia discusión sobre los objetivos del desarrollo (valores) y las reglas (normas) y medios técnicos (repertorios de habilidades) necesarios para conseguirlos*. Aunque desordenados y complicados, es probable que los libretos institucionales que aparezcan al final de estas discusiones tengan éxito porque corresponden a la orientación causal de la cultura misma.

Como indica Portes, un problema clave de las propuestas de desarrollo deliberativo es que ignoran los elementos del lado derecho de la sociedad, que se indican en el gráfico N° 1, es decir,

aquellos que se fundan en el poder y se cristalizan en la estructura de clases. No es probable que tales iniciativas tengan éxito a menos que se persuada u obligue de algún modo a las clases dominantes para que colaboren con dichos experimentos. Si se ejecutan contra la oposición de la elite, están condenadas a convertirse en mera palabrería, en deliberación como fin en sí mismo. Cuando la población movilizada para tomar parte en esas reuniones ve que no llevan a nada o que producen resultados predeterminados por las autoridades, la participación disminuye rápidamente y surge un descontento general (Roberts y Portes 2006, Roberts 2002).

Como el mismo Sen (1999) reconoce, los tecnócratas (es decir, las elites) prefieren imponer planos institucionales que aumenten su poder y mejoren su imagen, en vez de subordinarse a las deliberaciones de la gente común. Evans (2004a, 40) también reconoce que es posible que la dinámica del poder sea el mayor obstáculo para la "institucionalización e instituciones deliberativas". No es sorprendente que los experimentos de democracia participativa tengan una posibilidad de éxito razonable únicamente cuando los partidos de izquierda ganan un sólido control del gobierno. Esto ocurre porque las autoridades pueden movilizar los recursos oficiales para neutralizar a los que poseen las elites locales, y persuadirlos de que unirse al proceso deliberativo favorece sus intereses (Baiocchi 2003, Agarwala 2004).

En materia de *políticas sociales* se puede observar que este proceso descrito anteriormente se comenzó a realizar a partir del 2003. En efecto, siguiendo con las tres dimensiones consideradas anteriormente vemos que el modelo o *tipo de institucionalismo* descrito por Evans y Sen como "*desarrollo deliberativo*" tiene las siguientes características en cuanto a políticas sociales en ese periodo.

1. A nivel del Sistema de Valores

Como hemos visto el desarrollo deliberativo comienza a nivel de los valores, introduciendo un cambio profundo en ese nivel, el cual es el más profundo de los niveles de influencia causal. En el *nivel del sistema de valores* el kirchnerismo propuso un fuerte cambio que tuvo que ver, a nuestro entender, con los siguientes aspectos:

- 1) Con "***volver a la política***", como un valor. Es decir volver a darle a la política el cometido valórico que había perdido en la década anterior. En ese sentido se puede hablar de un proceso de "recuperar" un valor crucial para la democracia como es justamente la centralidad de política como la dimensión central para que un Estado nación pueda organizarse democráticamente.
- 2) La ***subordinación de la dimensión económica y la social a la dimensión política*** de la sociedad. En ese marco de los tres órdenes institucionales fundamentales: el Estado, el mercado y la sociedad civil, se puso el eje en el poder del Estado como regulador de los otros dos órdenes institucionales.
- 3) Recuperación del ***Rol del Estado presente***, regulador, vinculante, articulador y distribuidor.
- 4) La recuperación de los ***derechos sociales*** y con ellos la centralidad de la dignidad de la persona y su desarrollo humano como objetivo central de las políticas públicas del Estado.

2) A nivel de la Estructura Normativa

Los cuatro cambios descriptos anteriormente en el sistema de valores en la dimensión cultural producidos a partir del 2003 tuvieron incidencia significativa en la *estructura normativa* de la sociedad. En cuanto a las políticas públicas en general estos cambios produjeron importantes innovaciones y cambios que tuvieron incidencia en las políticas sociales. *La recuperación del valor de la política* como telón de fondo a toda la gestión del gobierno dio impulso a la puesta en valor de las políticas públicas como el instrumento por excelencia para *las reformas de la estructura normativa precedente*. Dichas políticas públicas se desplegaron desde el inicio de la gestión del kirchnerismo y abarcó normativas en las áreas de economía, salud, educación, vivienda, mercado de trabajo, justicia, comunicación social. Es decir en todo el espectro de las políticas públicas.

En cuanto a las reformas en las orientaciones de las políticas sociales tanto: 1) la recuperación del valor de “la política” como la herramienta fundamental de transformación de la sociedad, 2) la subordinación de la esfera económica y social a la de la política, 3) la recuperación del rol del Estado, 4) de la identidad de lo argentino como lo nacional y popular y 5) los derechos humanos y los derechos sociales; fueron dimensiones que incidieron fuertemente en las orientaciones de las políticas sociales de la última década.

Considerando la noción de “desarrollo deliberativo” de Evans, (2007) **-15-** llegamos a la conclusión que *los cambios que se producen en el sistema de valores mediante un proceso deliberativo tiene impactos significativos en términos de modificación de la estructura normativa de una sociedad*. Lo que se observa en cuanto a la incidencia de la modificación del sistema de valores en las dimensiones anteriores, es que las mismas tuvieron fuerte incidencia en la estructura normativa de las políticas social. Las influencias causales más profundas son las que se producen en la dimensión de los valores, y las influencias que producen éstos en la estructura normativa también es fuerte en términos de incidencias causales.

Desde este marco conceptual analizamos brevemente las *dimensiones* anteriores que hemos identificado como cambios producidos en *el sistema de valores* y tratamos de analizar su influencia causal en cambios en *la estructura normativa* de las políticas sociales.

1) La política como la dimensión central de transformación de la realidad

La recuperación de “la política” como valor tuvo una influencia significativa en el diseño de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular luego del 2003. De hecho con el advenimiento del kirchnerismo la rápida recuperación que tuvo el país en materia económica y social tuvo que ver por la “voluntad política” de un gobierno que gestionó acertadamente determinadas medidas de gobierno.

Se produjo una especie de revolución de lo político y de la política. En el sentido que hasta el año 2002 en Argentina dentro del gabinete de ministros, el ministro de economía prácticamente tenía un rol supra ministerial, es decir tenía un rol de cuasi Jefe de Gabinete, aún cuando esa función no existiera. La economía era la que marcaba la agenda del gobierno y el resto de las políticas públicas estaban supeditadas a esa área. Lo político y lo social en Argentina históricamente dependió de lo económico. A partir del 2003 este escenario se revierte y *pasa a ser la política y no la economía la gran ordenadora de la organización social del país*. Esto tuvo

implicancias en todas las políticas públicas, en particular en las políticas sociales.

Las políticas sociales tuvieron un rol eminentemente orientado a la transformación de la realidad de las *desigualdades sociales*; cuestión muy difícil de lograr si no se tiene una fuerte voluntad política y el poder popular para realizarlo. De hecho la política social argentina durante la década de los 90 fue, como vimos, una política compensatoria y residual. Poner en agenda el tema de la *desigualdad social y exclusión social* como el objeto de las políticas sociales tuvo que ver con una fuerte incidencia de *“la política” como valor* desde el lado de la *cultura* (en términos de Portes). Los valores a nivel cultural se correlacionan con el “poder” a nivel de la *estructura social*. A partir del 2003 el kirchnerismo rápidamente fue contrayendo poder desde las bases, centrado en las clases medias bajas y las clases bajas, esa plataforma de poder le permitió al gobierno sustentar los valores que estaba proponiendo en la agenda pública.

Es decir que ese importante cambio de orientación en las políticas sociales que se dió a partir del 2003 se pudo realizar por dos influencias causales profundas que corrían en forma paralela. Una a nivel de la cultura que fue la *recuperación del valor de “la política”* y otra a nivel de la *estructura social que tenía que ver con el poder*. Es decir “la política” como valor desde el lado de la cultura y la acumulación de poder desde el lado de la estructura social, fueron, a nuestro entender, las dos causas centrales que posibilitaron al kirchnerismo producir una incidencia importante en la *estructura normativa* de las políticas públicas y entre ellas de las *políticas sociales*.

En términos de políticas sociales, como decíamos, el impacto de la *dimensión política* tuvo que ver con poner en el centro de las mismas, como objeto principal de su intervención a la *exclusión y desigualdades sociales*. Nuestra hipótesis es que si no se hubiera recuperado el valor de la política como herramienta fundamental de la transformación social y si no se hubiera construido suficiente poder para lograr esa puesta en valor de la política, no se hubiera podido incidir en materia de políticas sociales promocionales, teniendo como objeto de intervención la *desigualdad social y la exclusión*.

Parece lógico, como afirma Evans y Sen, que los cambios duraderos necesitan estar basados en los valores más profundos de una sociedad y a su vez contar en el apoyo de las clases sociales a los cuales afectan esas transformaciones.

2) Subordinación de la esfera económica y social a la política

Este aspecto tiene íntima relación con el anterior, es decir como efecto de haber recuperado el valor de la política como la dimensión ordenadora de la organización social, se consideró que era la variable fundamental de la cual tanto la esfera económica como la social dependían. Es decir que se dio vuelta la ecuación de los años 90 donde la política dependía de las decisiones tomadas en el campo económico. A partir del 2003, en cambio, las decisiones se toman en la arena política, haciendo depender de esa dimensión tanto la esfera económica como la social.

Este cambio producido a *nivel de los valores* produjo una influencia sustancial en el ámbito la *estructura normativa* de la sociedad, y en particular en las políticas sociales. En efecto una vieja discusión en políticas sociales argentinas y en general en la región, tenía que ver con el hecho que el desarrollo era entendido como desarrollo económico sin tener en cuenta las dimensiones sociales del desarrollo. En ese sentido la dimensión económica se priorizaba como la que llevaba la voz cantante en el desarrollo basado en la teoría del “derrame”, donde se suponía que los beneficios de la prosperidad económica de las clases más favorecidas llegaría también a las clases bajas.

En materia de políticas sociales la separación entre política social y política económica fue la clásica discusión de los años 90, por el hecho de entender el desarrollo principalmente como desarrollo económico de un país. La política social desde esa visión del desarrollo debía ocuparse de “reparar” los daños sociales producidos por los “desajustes” del sistema económico. En ese sentido era una política compensatoria para los sectores pobres y basada en el enfoque de pobreza por ingresos. A partir del 2003 se da vuelta esa ecuación y la economía pasa a ser “política” económica y no una “economía” abstraída de las necesidades humanas. Y por el hecho de ser política económica se la integra al resto de las políticas públicas, todas dependientes del poder político del gobierno.

Este cambio sustancial hizo que se resolviera el viejo debate sobre *la integración de la política económica y la política social*. La estructura normativa que plasmo esa integración entre las políticas publicas fue el “*Consejo de Coordinación de Políticas Sociales*” donde también se encuentra el Ministerio de Economía bajo la coordinación de ese organismo supra ministerial.

Es decir que *la subordinación de lo económico y lo social a “la política” produjo una influencia importante en términos de articulación de políticas públicas y particularmente de las políticas sociales*. Esta articulación se vio reflejada en políticas sociales que articularon fuertemente *dimensiones económicas y del trabajo*. Así en los primeros años del gobierno kirchnerista se desarrollaron las políticas sociales de “economía social” y “desarrollo local”, aéreas que tradicionalmente habían estado vinculadas al ministerio de economía, se comenzaron a implementar desde el Ministerio de Desarrollo Social, creándose la Secretaria de Economía Social y Desarrollo Local.

3) Recuperación del rol del Estado

La recuperación del rol del Estado considerando como un valor la intervención del mismo en las esferas económicas y sociales produjo importantes influencias en la estructura normativa de la sociedad. En efecto el Estado se transformó profundamente desde en las siguientes funciones: 1) Regulador, 2) Redistribuidor, 3) Articulador de las otras dos instituciones: el mercado y la sociedad civil, 4) Empleador y 5) Prestador de servicios directos e indirectos.

Volviendo a poner en valor y en práctica estas cinco funciones centrales el Estado recuperó su presencia y se volvió un Estado presente en el territorio. La influencias de estas funciones del estado en materia de políticas públicas fueron numerosas. En cuanto a las políticas sociales específicamente la influencia de *la función de regulación de Estado* incidió en la creación de numerosas instituciones (que veremos en el apartado siguiente) para mejorar la accesibilidad de la población al mercado de trabajo; la regulación de paritarias por parte del Ministerio de trabajo, la regulación en materia de mercado de tierras, viviendas, acceso al crédito, flexibilización de exigencias para tomar trabajadores por parte de las empresas, y medidas similares de políticas sociales se vieron impulsadas gracias a la recuperación de la función del Estado como regulador tanto del mercado como de la sociedad civil.

La función de redistribución del Estado, evidentemente influyo en las nuevas orientaciones de políticas sociales, las que se transformaron en un instrumento central para luchar contra la exclusión social y la desigualdad social. Fue gracias a la recuperación de la función del Estado como redistribuidor que las políticas sociales lograron un cambio significativo en el mejoramiento de la pobreza y la indigencia. La brecha entre los más ricos y los más pobres disminuyo significativamente y también el índice de Gini que mide la desigualdad. Las orientaciones en las

políticas sociales se vieron sustancialmente influenciadas por esta función estatal que modificó a su vez *la estructura normativa en término de una legislación que tuviera en cuenta a los sectores más desprotegidos y vulnerables de la sociedad*. Las políticas sociales más redistribuidoras en este período han sido las de trabajo, las educativas, de salud, y los programas de desarrollo social.

4) Centralidad de los derechos humanos y sociales como organizadores de las políticas públicas y sociales en particular

La recuperación de la política como valor a partir del 2003 y la fuerte centralidad de una acción política basada en los derechos humanos ha incidido fuertemente en las orientaciones de las políticas sociales en Argentina. Las orientaciones más importantes que algunos autores consideran a partir del 2003 en cuanto a la centralidad de los derechos humanos y sociales en las políticas sociales son los que mencionamos a continuación.

De políticas sociales para las necesidades básicas a políticas sociales con enfoque de derechos garantizados. Este es el más decisivo cambio introducido en el enfoque de las políticas sociales. El paso de *políticas de carácter asistencial destinadas a asegurar mínimos sociales básicos para los más pobres* -y que estuvo detrás de las concepciones que fundamentaron la subsidiariedad del Estado en el Consenso de Washington- ha ido cediendo hacia una *lógica de derechos orientando el diseño de las políticas sociales*. Desde la generalización de transferencias monetarias directas a las familias -que tienen a la base una concepción de que todo hogar debe contar con un ingreso familiar asegurado por el Estado, hasta la nueva preocupación por generar prestaciones sociales públicas para todos los ciudadanos, de modo que nadie quede excluido de los *derechos sociales esenciales* (aun cuando la definición de cuáles derechos sociales deben asegurarse aun en Argentina es una discusión abierta, el consenso básico se da en torno de las prioridades de educación y salud).

Los avances en la adquisición de derechos muestran que está desapareciendo la noción de un estándar estático de necesidades básicas a ser satisfechas (y que fue el modelo que guió las políticas sociales de carácter asistencial), y surge la *noción de derechos* cómo un proceso dinámico que va generando estándares de exigibilidad progresivos en el tiempo, como se advierte en varias experiencias. Esta nueva orientación de *políticas de derechos garantizados* está detrás de la conformación de una creciente ciudadanía consciente y exigente de sus derechos.

De programas especiales y transitorios a políticas sociales universales. Lo anterior explica que se haya pasado de programas especiales de emergencia, transitorios, hacia la construcción de políticas sociales estables y universalistas.

De la focalización en pobreza a la extensión progresiva de prestaciones hacia otros segmentos sociales vulnerables. La noción y el enfoque de vulnerabilidad está surgiendo, junto con el de pobreza, entre las definiciones de prioridades de las políticas sociales. El surgimiento de esta nueva orientación de políticas, programas y medidas que reconocen estas indefensiones y despliegan dispositivos de apoyo para tales sectores vulnerables, es reflejo de una política social que se está planteando extender sus propósitos no sólo, ni de manera excluyente, en la pobreza.

Hacia un mayor equilibrio entre políticas contributivas y políticas solidarias o no contributivas. En la última década, se ha reabierto el debate por crear mayores equilibrios entre políticas no contributivas y contributivas en las políticas sociales, dado el restringido espectro de la sociedad que puede acceder a estas últimas.

Según Clarisa Hardy el inicio de varias de estas reformas sociales tendientes a incrementar los

pilares solidarios o no contributivos, ha logrado -tanto o más que redimensionar al Estado, legitimar su papel y crear las condiciones para una nueva relación público-privada, con una acentuación del valor de los bienes públicos y del rol del Estado en garantizarlos. Aún en aquellos casos en que la provisión de tales bienes puede ser en parte privada (como se evidencia en el sistema de seguridad social, en la educación y la salud), se está abriendo la discusión e implementación de medidas para el fortalecimiento de los roles garantizador, regulador, fiscalizador y redistributivo del Estado.

En cuanto a las orientaciones recientes en políticas sociales, Repetto afirma que en tanto conjunto amplio de intervenciones estatales destinadas en principio a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, han ido cambiando Argentina a partir del 2003. En los últimos años han comenzado a aparecer enfoques más amplios que los de los años noventa. Estos están relacionados con lo que ha dado en llamarse la “*protección social*” y cuyo foco de atención (incorpora pero) va más allá de la pobreza e indigencia. **-16-**

Según Repetto la noción de *protección social basada en derechos* se ha ido instalando en el país y ésta no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de desarrollo del capital humano y prevención de riesgos. Desde este enfoque, *la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas*, es decir, orientar el desarrollo conforme el marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales.

La protección de los individuos aparece como un imperativo de ciudadanía y no sólo como una conquista social o un logro de los gobiernos de turno (CEPAL, 2006). Como resalta Abramovich (2006), *los individuos y grupos con necesidades sociales no resueltas son titulares de derechos* que obligan al Estado. Introducir esta perspectiva implica cambiar la lógica de los procesos de elaboración de las políticas públicas: Se trata de pasar de la concepción de *personas con necesidades* que deben ser *asistidas* a *sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y servicios*. (Hardy, 2006)

3. En el nivel institucional

Siguiendo con nuestro marco conceptual Portes (2009) y Evans (2007), un *desarrollo deliberativo* si realmente es tal se caracteriza por producir cambios a partir de los valores consensuados, los cuales inciden en la *estructura normativa* de la sociedad y finalmente se *institucionalizan* generando *nuevas reglas de juego en esa sociedad*.

A continuación trataremos de identificar en el campo de las políticas sociales las diferencias sustanciales dentro de estas cuatro dimensiones que hemos venido ilustrando. Si bien en este apartado nos estamos refiriendo a la institucionalización de las políticas sociales a partir del 2003 nos parece ilustrativo realizar la comparación con la década del 90. También consideraremos aquí, además del grado de institucionalización de las políticas sociales en ambos periodos, algunos resultados de la aplicación de dicha institucionalización.

Por lo tanto el siguiente cuadro comparativo tiene un doble objetivo mostrar el grado de institucionalización de las políticas sociales y a la vez identificar los resultados que las mismas han producido. En este sentido queremos (respondiendo al segundo y tercer objetivo que nos habíamos planteado al inicio de este trabajo) demostrar el grado de institucionalización de las políticas públicas y sociales de ambos periodos y los resultados que dicha institucionalización ha producido. O sea, que resultados han producido la institucionalización de tipo “injerto” de las políticas sociales

de los 90 y que resultados ha producido la institucionalización de tipo “desarrollo deliberativo” de las políticas sociales del 2003 a esta parte.

1. La política como valor central de transformación de la realidad

La recuperación del valor de la política, como venimos sosteniendo ha incidido considerablemente a partir del 2003 profundizando otros valores y principios que se consideran centrales en el “Modelo Nacional y Popular” que lleva adelante el gobierno kircherista. Los más importante *en perspectiva comparativa* con el modelo neoliberal de los 90 son los siguientes:

Modelo Nacional y Popular a partir del 2003	Modelo neoliberal de los 90
<p>Principios</p> <p>1) El centro es el hombre como una persona.</p> <p>2) El modelo crea las condiciones y oportunidades para el desarrollo humano.</p> <p>3) Nadie se realiza en una sociedad que no lo hace.</p> <p>4) El desarrollo significa avanzar en la infraestructura, como caminos, accesos, puentes, aeropuertos, desterrando el aislamiento, integrando las regiones.; pero además con crecimiento, distribución del ingreso y equidad social.</p> <p>5) Nos salvamos todos y no unos pocos privilegiados.</p>	<p>Principios</p> <p>1) El hombre es considerado como objeto y consumidor.</p> <p>2) Sólo se brinda apoyo al que demuestre capacidades.</p> <p>3) Es el sálvese quien pueda.</p> <p>4) El desarrollo sólo sirve si es utilitario. El mercado considera al hombre sólo si es rentable hacerlo.</p> <p>5) La globalización remite a lo rentable, al mundo del comercio, bajo la teoría que después la riqueza se derramará al resto de la sociedad.</p>
<p>Áreas temáticas</p> <p>Trabajo</p> <p>La producción y el trabajo son los ejes de la economía que hacen crecer las expectativas y posibilidades de movilidad social.</p>	<p>Trabajo</p> <p>El ascenso social se cambia por planes de subsidios (Jefes y jefas de Hogar de Desocupados) y otros.</p>
<p>Salud</p> <p>Se privilegia la atención y la salud comunitaria.</p> <p>Acceso a prestaciones y procesos de cuidado colectivo de la salud.</p>	<p>Salud</p> <p>Se privilegian las especialidades a las que pueden acceder unos pocos (en general a través de aparatología médica, con tecnología que viene de afuera).</p> <p>Eso destruyo las obras sociales y produjo problemas de institucionalidad en el sistema, en términos de transparencia.</p>

<p>Niñez y adolescencia</p> <p>Niños, sujetos de derechos.</p> <p>Se busca la integración familiar y desarrollo humano.</p>	<p>Niñez y adolescencia</p> <p>Niños, objetos tutelados.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia en base a: Políticas Sociales del Bicentenario Vol I. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires. 2010

2. La subordinación de la economía y la sociedad civil a la política

La subordinación de la economía a la política tuvo incidencias importantes en las políticas públicas y se produjo un fuerte grado de institucionalización generándose nuevas reglas de juego en la relación entre Estado y mercado. A continuación presentamos los cambios en la estructura normativa que se institucionalizaron.

<p>Estado y Mercado</p>	
<p>Rol activo del Estado en la economía.</p>	<p>Retirada del Estado (adhesión al Consenso de Washington)</p>
<p>Estatización / creación de empresas públicas:</p> <p>2004. Recuperación del control del espacio radioeléctrico;</p> <p>2004. Reestatización del Correo Oficial (creación de CORASA);</p> <p>2004. Creación de Empresa de Energía (ENARSA);</p> <p>2006. Reestatización de Aguas Argentinas (creación de AYSA);</p> <p>2006. Creación de Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (Ar-Sat);</p> <p>2006. Reestatización del ferrocarril San Martín;</p> <p>2007. Transferencia al Estado de activos de la empresa (privada) NAUELSAT</p> <p>2007. Reestatización de astilleros TANDANOR;</p> <p>2008. Reestatización de Aerolíneas Argentinas</p> <p>2009. Recuperación de la Fábrica Militar de</p>	<p>Privatización de empresas públicas, viabilizada por la Ley de</p> <p>Reforma del Estado (23.696)</p> <p>Reconocimiento de valor nominal (muy superior al valor de mercado) de bonos de deuda pública para la adquisición de activos públicos (mecanismo de capitalización de deuda)</p> <p>Privatización del sistema previsional similar al modelo chileno, creación de las AFJP. Fue la mayor acción de retiro del Estado de su función de protección de los trabajadores y ciudadanos.</p>

Aviones de Córdoba (AMC) Estatización de las AFJP y creación del SIPA	
Paridad cambiaria administrada para sostener un tipo de cambio competitivo	Tipo de cambio fijo en niveles apreciados.
<p>Crecimiento sostenido</p> <p>Crecimiento del PBI en el período: 2002-2008: 63 % 2003-2008: 49 %</p> <p>Crecimiento del PBI (tasa anual promedio): 2003-2008: 8,5 % 2011: crecimiento de 8,9 %</p>	<p>Volatilidad de la economía</p> <p>Crecimiento del PBI en el período: 1993-2001: 11,6 % 1993-2002: - 0,5 %</p> <p>Crecimiento del PBI (tasa anual promedio) 1,5 %</p> <p>2002: caída del -10,9 % en la crisis de la convertibilidad.</p>
<p>Aumento de la inversión</p> <p>Un ejemplo:</p> <p>Inversión bruta fija como % del PBI: 2003: 15,1 % 2008: 23,1 % 2009: 20,6 %</p>	<p>Caída de la inversión</p> <p>Un ejemplo:</p> <p>Inversión bruta fija como % del PBI: 1993: 19,1 % 2002: 11,9 %</p>
<p>Superávit de la balanza de pagos</p> <p>Cuenta corriente resultado superavitario acumulado: 2003-2009: 50.106 millones de dólares</p> <p>Variación de reservas internacionales acumulada: 2003-2008: 35.741 millones de dólares</p> <p>Nivel de reservas internacionales: 21-9-2010: 51.151 millones de dólares</p>	<p>Déficit crónico del sector externo</p> <p>Cuenta corriente resultado deficitario acumulado: 1992-2002: -79.066 millones de dólares</p> <p>Variación de reservas internacionales acumulada: 1992-2002: 2.860 millones de dólares.</p> <p>Nivel de reservas internacionales: 31-12-2002: 10.500 millones de dólares.</p>
Superávit fiscal: Aumento de la presión tributaria (retenciones, ganancias y patrimonio).	Déficit crónico de las cuentas públicas, cubierto con endeudamiento

<p>Resultado financiero superavitario acumulado: 2003-2009: 27.050 millones de pesos de 1993.</p>	<p>Resultado financiero deficitario acumulado: 1993-2002: -35.465 millones de pesos de 1993. La privatización del sistema de seguridad social represento más de 42 % del déficit público acumulado.</p>
<p>Desendeudamiento del Estado</p> <p>2005. Reestructuración de la deuda pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quita del capital del 65 % - Alargamiento de los plazos - Cambio en la moneda de pago. <p>2006. Cancelación de deuda con el FMI.</p> <p>2010. Fondo de Desendeudamiento y reapertura de canje con quita no inferior a la reestructuración de 2005 (65%)</p>	<p>Endeudamiento del Estado</p> <p>Recursos crediticios condicionados a políticas de ajuste, al repago de la deuda y a la flexibilidad de las regulaciones del Estado.</p> <p>1989/2000: Firma de ocho acuerdos Stand By con el FMI (créditos sujetos a condicionalidades).</p> <p>1992.: Préstamo de facilidades extendidas (FMI).</p> <p>1992. Adhesión argentina al PLAN BRADY, de canje de deuda</p> <p>2000. BLINDAJE FINANCIERO: Crédito otorgado por el FMI para el pago de deudas anteriores, condicionado a monitoreo del organismo sobre las cuentas públicas.</p> <p>2001. MEGACANJE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Canje de deuda de 16 mil millones de dólares por otra de 30 mil millones. - Pago de comisión: 165 millones de dólares - Tasa interés: 15,25 % anual (tasa de referencia mundial vigente: 5 %). - Origen de los fondos: ahorro nacional y AFJP.
<p>La cancelación de la deuda con el FMI permitió ampliar los grados de libertad en la formulación de las políticas públicas.</p>	<p>Sometimiento a las políticas de ajuste condicionadas por los organismos financieros internacionales.</p>
<p>Apoyo a los sectores productivos</p> <p>Cambio neto en el número de empresas. Un ejemplo:</p> <p>2003-2007: creación de 90 mil nuevas empresas.</p> <p>Industria (PBI tasa anual acumulativa):</p>	<p>Desindustrialización y especulación financiera</p> <p>Cambio neto en el número de empresas. Un ejemplo:</p> <p>1991-2001: cierre de 17 mil empresas</p> <p>Industria (tasa anual acumulativa):</p>

<p>Además de estímulo a las Pymes, estímulo a la creación de pequeños emprendimientos</p> <p>“Argentina Trabaja”:</p> <p>Programa de Ingreso Social con Trabajo.</p> <p>Programa de inversión Social (cooperativas de trabajo de pequeñas obras, textiles, entre otras)</p> <p>Construcción de los CIC</p> <p>Proyectos integrales</p> <p>Talleres</p> <p>Cooperativas de Trabajadores</p> <p>Fabricas Recuperadas</p>	<p>Desaparición de microempresas y Pymes</p> <p>1989 .Derogación de la promoción industrial y del “compre nacional” por Ley de Emergencia Económica (23.697).</p>
<p>Políticas proactivas para mantenimiento del empleo y la actividad</p> <p>2008. Plan para la compra del primer 0Km</p> <p>2009. Plan canje de electrodomésticos línea blanca</p> <p>2009. Prorroga por un año del régimen de incentivo a la inversión y producción nacional de bienes de capital y maquinaria agrícola</p> <p>2009. Prorroga en los vencimientos de los impuesto al campo. Además, de eliminación del costo de la carta de porte para transporte de granos y carnes.</p> <p>2009. Línea de créditos hipotecarios de hasta 200.000</p> <p>REPRO (2009) Subsidios de hasta \$600 a 145.416 trabajadores de 2774 establecimientos adheridos al programa</p> <p>Programa de Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja (2009) Destinado a cooperativas de trabajo que incluyen a titulares de los distritos más excluidos de zonas aledañas del Conurbano Bonaerense.</p>	<p>Políticas monetarias y fiscales restrictivas basadas en el ajuste del salario y de empleo</p>

3. La recuperación del rol del Estado, presente, regulador y distribuidor

El posicionamiento de un Estado presente, regulador y distribuidos tuvo una influencia importante en la estructura normativa llegando a un grado importante de institucionalización. A continuación presentamos algunos ejemplos de institucionalización de esas normativas y los resultados de las mismas.

Inversión pública e infraestructura	
<p>Recuperación de la Inversión Estatal</p> <p>Inversión pública</p> <p>2003: 8,5 %</p> <p>2008: 14, 6 %</p>	<p>Abandono del Estado de la Inversión Pública</p> <p>Inversión pública</p> <p>1993: 8,9 %</p> <p>2002: 6,5 %</p>
<p>Reactivación y ampliación de la red ferroviaria nacional</p> <p>Ejemplos:</p> <p>2003. Reapertura de los Talleres Ferroviarios Gambier, La Plata.</p> <p>2005. Nuevo servicio de trenes de largo recorrido Buenos Aires- Córdoba, (Tren Rayo del sol);</p> <p>2006. Restatización del ferrocarril San Martín</p>	<p>Reducción y virtual desmantelamiento de la red ferroviaria nacional</p>
<p>Algunas obras viales</p> <p>2005. Inauguración del Corredor Vial Internacional Paso de Jama, provincia de Jujuy;</p> <p>2006. Autopista Mar del Plata – Balcarce (primer tramo);</p> <p>2006. Autopista Rosario – Córdoba (tramo Oncativo – Pilar);</p> <p>2006. Autopista Lujan – Mercedes (primer tramo);</p> <p>2007. Nuevo puente sobre el Río Seco, norte de la provincia de Salta;</p> <p>2007. Ruta Nacional Nro. 7, La Picasa – Rufino, provincia de Santa Fe;</p>	<p>Contratos de concesión al sector privado de la red vial</p>

<p>2007. Autopista Rosario – Córdoba (Trama J. Craik – Villa María)</p>	
<p>Algunas obras en el sector energético:</p> <p>2004. Creación de la Empresa energía argentina S.A. (ENARSA);</p> <p>2005. Interconexión de la Patagonia con el resto del sistema eléctrico nacional, línea extra de alta tensión Choele Choel / Puerto Madrin (354 Km)</p> <p>2006. Inicio de las obras Tercera Línea Yacyreta – Buenos Aires;</p> <p>2007. Inauguración de línea de energía conectando san Juan y Mendoza</p> <p>2007. Inauguración de las obras de segunda etapa de la represa Yacyreta.</p> <p>2007. Adquisición de turbinas para el Gasoducto del Noreste argentino;</p> <p>2007. Ampliación del Gasoducto del noroeste argentino;</p> <p>2007. Licitación de la compra de cinco centrales térmicas por parte de ENARSA.</p>	<p>Abandono del sector energético</p>

4. La centralidad de los derechos humanos y sociales

La centralidad de los derechos humanos y en especial de los derechos sociales tuvo una incidencia importante en cuanto a la institucionalización de las políticas sociales a partir del 2003. A continuación presentamos ejemplos de institucionalización de políticas sociales realizadas en el período en comparación con las que se desarrollaron en la década de los 90.

<p>Justicia y Derechos Humanos</p>	
<p>- Corte Suprema de Justicia de la Nación independiente del PEN.</p> <p>Decreto 222/2003: Reforma de los mecanismos de selección de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, impulsando la participación ciudadana.</p>	<p>- Corte Suprema adicta (mayoría automática)</p> <p>Ley 23.774 (1990): Ampliación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a 9 miembros.</p>

Ley 26.183 (2006). Reducción a 7 de los miembros de la Corte suprema de Justicia de la Nación, y disposición de su progresiva reducción a 5 miembros.	
Derogación y declaración de nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.	Mantenimiento de la vigencia de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.
Reactivación de juicios por delitos de lesa humanidad.	Indulto a militares condenados por delitos de lesa humanidad.
Situación laboral	
<p>Reducción del desempleo</p> <p>Desocupación (acumulado en millones):</p> <p>-2003-2009: Reducción de 1,6 millones de desocupados.</p> <p>Tasa de desocupación:</p> <p>2003: 24 %</p> <p>2009: 8,4 %</p> <p>2010: 7,9 %</p>	<p>Aumento del desempleo</p> <p>Desocupación (acumulado en millones):</p> <p>1991-2001: Aumento de 1,6 millones de desocupados.</p> <p>Tasa de desocupación:</p> <p>1991: 6,0 %</p> <p>2002: 21,5 %</p>
<p>Nivel de empleo</p> <p>Creación de nuevos puestos de trabajo:</p> <p>Casi 5.000.000 de nuevos empleos.</p>	<p>Nivel de empleo</p> <p>Creación de nuevos puestos de trabajo:</p> <p>1991-2001: 1,097 mil.</p> <p>1991-2002: 622 mil.</p> <p>Crecimiento anual promedio de la ocupación (en miles de personas):</p> <p>1991-2001: 77 mil puestos.</p> <p>Tipos de puestos de trabajo creados entre 1991-2001:</p> <p>Registrados: 6 % del total.</p> <p>No registrados: 94 % del total.</p>
<p>Aumento del empleo registrado</p> <p>Leyes:</p> <p>2004. Ley de Régimen Laboral (25.250): Deroga la “Ley Banelco” (25.250), reduce a 3 meses la</p>	<p>Flexibilización laboral y aumento de la precariedad:</p> <p>Leyes flexibilizadora:</p> <p>1991: Ley Nacional de Empleo (24.013):</p>

<p>duración y pone restricciones al período de prueba, restituye la ultraactividad de los convenios colectivos, en términos de prelación de normas restituye la aplicación del principio de condición más favorable para el trabajador.</p> <p>- 2008. Ley de Promoción y Protección del empleo registrado (26.476): Establece un régimen para la regularización del empleo no registrado.</p> <p>- 2008. Res. 71/08 de la Comisión Nacional del Trabajo Agrario: Equiparación de la jornada de trabajo de los trabajadores agrarios al resto de los trabajadores (8 horas) y establecimiento del pago de horas extra.</p> <p>Tasa de precariedad:</p> <p>Creación de puestos de trabajo registrados (tasa de variación media anual acumulativa y diferencia absoluta del período):</p> <p>2002-2009: 6,9 % (2.622 mil nuevos puestos asalariados registrados).</p> <p>2003-2009: 7,5 % (2.478 mil nuevos puestos asalariados registrados).</p>	<p>introduce modalidades contractuales por tiempo determinado, sin contribuciones patronales a la seguridad social, sin asignaciones familiares ni derecho a indemnización.</p> <p>1995. Ley de Fomento del Empleo (24.465): Instauro el periodo de prueba (6 meses), contrato a tiempo parcial y contrato “no laboral” de aprendizaje.</p> <p>1995. Ley Pymes (24.467): Reduce exigencias para contratar personal a través de las modalidades flexibles vigentes.</p> <p>1998. Ley de Reforma laboral (25.013): Elimina las cuatro modalidades flexibles de 1991, reduce el período de prueba a 6 meses y hace del contrato de aprendizaje un contrato laboral, pero descentraliza la negociación colectiva.</p> <p>2000. Ley de Empleo estable (25.250): Amplia el periodo de prueba a 6 meses, reduce aportes patronales entre un 33 % y un 50 %, establece la prevalencia de los convenios de ámbito menor sobre los de ámbito mayor y pone un plazo de 2 años para renegociar los convenios ultraactivos. Esta es la llamada “Ley Banelco”.</p> <p>Tasa de precariedad:</p> <p>Creación de puestos de trabajo registrados (tasa de variación media anual acumulativa y diferencia absoluta del período):</p> <p>1994-2001: 3,1 % (918 mil nuevos puestos asalariados registrado)</p> <p>1994-2002: 1,6 % (544 mil nuevos puestos asalariados registrados).</p>
<p>Recuperación de la negociación salarial agregada (por rama de actividad)</p> <p>Negociación colectiva (promedio anual de acuerdos y convenios)</p> <p>Ejemplos:</p> <p>2003-2007: 630.</p>	<p>Negociación salarial descentralizada (por empresas)</p> <p>Negociación colectiva (promedio anual de acuerdos y convenios):</p> <p>1991-2001: 191</p> <p>Tipo de acuerdos o convenios:</p>

<p>Tipo de acuerdos o convenios: Negociaciones por empresa (2008): 1.145 Negociación por actividad (2008): 86</p> <p>Cláusula más negociada: 2008: Salariales (90%) y condiciones de trabajo (17%)</p> <p>Cobertura de la negociación: 2008: La elevada dinámica de la negociación por actividad amplió la cobertura de los convenios al 56 % de los trabajadores registrados del sector privado.</p>	<p>Negociaciones por empresa (2001): 39 Negociaciones por actividad (2001): 7</p> <p>Cláusula más negociada: 2001: Afectación del tiempo de trabajo</p> <p>Cobertura de la negociación: 2001: s/d</p>
<p>Salario como factor de demanda y de bienestar</p>	<p>Salario como costo</p>
<p>Recuperación del salario mínimo vital y móvil como política de ingresos</p> <p>2003 (julio): \$ 250 2010 (agosto): \$ 1.740</p>	<p>Congelamiento del salario mínimo vital y móvil a niveles bajos:</p> <p>1993 (julio): \$ 200 2002 (diciembre): \$ 200</p>
<p>Aumento de la participación salarial en el PIB</p> <p>2003: 34,3 % 2008: 43,6 %</p>	<p>Caída de la participación salarial en el PIB</p> <p>1993: 44,7 % 2002: 34,6 %</p>
<p>Recomposición de remuneraciones (de asalariados registrados y no registrados) y reducción de la dispersión salarial</p>	<p>Estancamiento salarial y aumento de la desigualdad salarial</p>
<p>Situación previsional</p>	
<p>Ampliación del acceso a la jubilación por distintos mecanismos: moratoria previsional y jubilaciones anticipadas</p> <p>Jubilaciones por moratoria 2005/8: 2.400.000 del ANSES.</p> <p>Jubilaciones anticipada, a los 55 años, para los trabajadores de la construcción.</p>	<p>Condiciones restrictivas para el acceso al beneficio jubilatorio (edad y años de aportes) y fomento de la precariedad Laboral</p> <p>Aumento de la edad jubilatoria. Aumento de los años de aporte mínimos</p>

<p>Total de jubilados y pensionados: alrededor de 6.000.000</p> <p>Total de pensiones no contributivas: 1.000.000.</p>	<p>necesarios para acceder a la jubilación.</p>
<p>Haber jubilatorio mínimo, tasa de variación nominal en el período</p> <p>2003-2010: 697 % (de \$ 150 a \$ 1.046)</p> <p>2008. Estatización del componente privado (AFJP) de Sistema Previsional (creación del SIPA) y modificaciones previas, con el objeto de:</p> <p>Aumentar las contribuciones patronales (eliminación del tope en la remuneración imponible);</p> <p>Recuperación del excedente que se canalizaba al sector financiero (comisiones);</p> <p>Participación estatal en directorios de empresas privadas en ejercicio del control del capital accionario adquirido con fondos provisionales.</p> <p>Políticas de seguridad social de alcance masivo</p> <p>Ampliación de la cobertura de la seguridad social a través del programa de inclusión previsional que incorporó al sistema, alrededor de 2,3 millones de nuevos titulares de derechos. Actualmente el sistema cubre a 5,6 millones jubilados y pensionados, con una tasa de cobertura del 84 %.</p> <p>Desde 2003 se motorizaron 14 aumentos consecutivos de la jubilación mínima, con un incremento de casi el 600 %.</p> <p>La sanción de la Ley 26.417 de Movilidad de Jubilatoria, ocasiono en el periodo 2009/2010 un aumento acumulado del 51,7 %.</p> <p>Las pensiones no contributivas pasaron de 176 mil antes de 2003 a 1.200.000 en 2010.</p> <p>Se estatizaron los fondos de los jubilados.</p> <p>Se mejoraron las prestaciones de salud a través del PAMI.</p>	<p>Congelamiento del haber jubilatorio mínimo y demás jubilaciones</p> <p>Haber jubilatorio mínimo, tasa de variación nominal en el período,</p> <p>1991-2002: 0 % (\$150)</p> <p>1994. Reforma del Sistema Previsional (creación del SIJP, que incluye subsistema privado de capitalización: AFJP) atendiendo a:</p> <p>Disminución de costos laborales (reducción de porcentaje de contribuciones patronales y tope de la remuneración imponible);</p> <p>Intervención del sector financiero en el sistema previsional (comisiones sin riesgo de las AFJP);</p> <p>Supeditación del haber jubilatorio a las oscilaciones del mercado financiero.</p> <p>Políticas de seguridad social restrictivas</p> <p>En 2003, la cobertura de los adultos mayores con prestaciones previsionales alcanzaba un 61 % de las personas en edad jubilatoria.</p> <p>Congelamiento de las jubilaciones. Reducción del 13 %.</p> <p>Los fondos de los jubilados se sometieron a la volatilidad de los mercados financieros.</p> <p>Se deterioraron las prestaciones sociales y medicas de los jubilados y pensionados.</p>

Condiciones de vida de los hogares y política social	
<p>Reducción de los niveles de pobreza y desigualdad de los hogares</p> <p>Incidencia de la pobreza en la población:</p> <p>2003 (S1): 54,0 %</p> <p>2009 (S2): 13,2 %</p> <p>Incidencia de la indigencia en la población:</p> <p>2003 (S1): 27, 7 %</p> <p>2009 (S2): 3,5 %</p>	<p>Aumento persistente de la pobreza y la desigualdad de ingresos</p>
<p>Políticas sociales de alcance masivo</p> <p>Alrededor de 6.000.000 de jubilados y pensionados; 1.010.000 Pensiones No Contributivas.</p> <p>Plan de Seguridad Alimentaria (1.600.000 familias alcanzadas con complemento alimentarios).</p> <p>Programa Pro Huerta: (total de huertas: 610 mil en 2008, que llegan a 3.500.000 personas).</p> <p>Plan Adulto Mayor Mas.</p> <p>Instalación de Centro de Integración Comunitarios (610). Programa Nacional de Desarrollo Infantil.</p> <p>Programa Ahí de abordaje Integral de la pobreza a través de los ministerios integrantes del Gabinete Social, concentrado en 1.000 localidades de todo el país, barrios, asentamientos y villas del Conurbano.</p> <p>Cobertura a aproximadamente 10.000.000 de niños y niñas argentinos de los cuales. 3.684.441, son de la Asignación Universal por Hijo para la protección social.</p> <p>Políticas activas de empleo con énfasis en la mejora de la empleabilidad y la protección al desempleo, en un contexto de expansión económica y generación de trabajo de calidad.</p> <p>212.600 personas en el Seguro de Capacitación y</p>	<p>Políticas sociales con metas extremadamente focalizadas</p> <p>Políticas pasivas de empleo en un contexto de retracción económica y precarización laboral.</p> <p>Plan jefas y Jefes de Hogar. 2.200.000 subsidios.</p> <p>Programas UNIDOS (567 mil hogares receptores de cajas de alimentos y 102 mil familias con transferencias de fondos para alimentos en 2001).</p> <p>Programa Pro Huerta: (total de hertas: 376 mil en 2001).</p>

<p>Empleo; 142.000 personas en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Desde 2003, más de 3,8 millones de personas atendidas</p> <p>con políticas de sostenimiento de ingresos, promoción del empleo y programas de ocupación transitoria. Más de un millón</p> <p>de personas participaron de procesos de formación y entrenamiento para el trabajo o retomaron estudios formales.</p> <p>Seguro por Desempleo (máximo de 148.000 destinatarios en 209)</p> <p>Constitución de la red de Servicios de Empleo y fortalecimiento de 330 oficinas de empleo municipales, que prestaron servicios de orientación e intermediación laboral a aproximadamente 600 mil trabajadores desocupados.</p> <p>Consolidación de la Red de Formación continua y constitución y fortalecimiento de los Consejos Sectoriales como ámbitos de diálogo y consenso en material de formación profesional para el trabajo.</p>	
<p>Multiplicación de la cobertura previsional no contributiva</p> <p>Máxima cobertura de las Pensiones Asistenciales no Contributivas:</p> <p>2010: 1.010.000 prestaciones</p> <p>Expansión del empleo y fortalecimiento de las instituciones del trabajo.</p> <p>Reducción sostenida y sistemática del desempleo pasando del 20,4 % en el II trimestre de 2003 al 7,9 % en el II trimestre de 2010.</p> <p>Más de 4,9 millones de nuevos puestos de trabajo fueron creados entre 2003 y 2009.</p>	<p>Desatención de la población vulnerable</p> <p>Máxima cobertura de las Pensiones Asistenciales no Contributivas:</p> <p>2000: 187.000 mil prestaciones.</p> <p>Asignaciones familiares congeladas</p> <p>Variación en el período:</p> <p>1996-2002: 0 %.</p> <p>Tasas de desempleo nunca antes registradas en nuestro país (21,5 % en mayo de 2002). En 2003, el INDEC informaba que si se recalculaba la tasa de desempleo considerando a todos los beneficiarios del PJH como desocupados, esta arrojaba un 26,6 %.</p>

Entre 2002 y 2009, la remuneración media real de los asalariados registrados creció como mínimo un 56 %. El salario medio real de 2009 se ubica en el valor más elevado de los últimos 23 años.

Incremento del trabajo formal inédito en los últimos 30 años. 70 % más de empleo registrado que en 2002.

Entre 2003 y 2010, el empleo asalariado no registrado se redujo en 15,1 puntos porcentuales (49,7 % a 34,6 %).

Aumento progresivo del Salario Mínimo Vital y Móvil. Aumento del 820 % respecto al valor que rigió durante la mayor parte de la década del '90.

7 años consecutivos de reunión del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, organismo tripartito con representantes de los empleadores, los trabajadores y el Estado.

Promoción de la negociación colectiva, con 1.331 convenios y acuerdos homologados durante 2009. En la década de los '90, en promedio se homologaban 200 convenios anuales, en 2001 se homologaron apenas 150 y en 2002 alrededor de 200.

Reconstrucción de la inspección del trabajo y puesta en marcha del Plan de Regularización del Trabajo (PNRT). En 2003 había 40 inspectores y 2010, 400 agentes se dedican a la tarea inspectiva. Durante los últimos 4 años el Estado Nacional relevó 635 mil establecimientos con más de 2 millones de trabajadores. Durante el 2009, el 38 % de los trabajadores no registrados, fueron regularizados por efecto directo de la acción inspectiva.

Capacidad mediadora del Estado en los conflictos laborales.

La expansión del entramado productivo nacional provocó la incorporación

neta de 125 mil empresas privadas en la industria, el comercio y los servicios durante el período comprendido entre 2003 y 2009.

En los 90, de cada 10 puestos generados, 9 eran informales.

Entre 1993 y 2002 el SMVM se mantuvo inalterado.

11 años de inactividad del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

El desempleo, la precarización laboral y el retiro del estado actuaron en detrimento del ejercicio de los derechos laborales.

Educación, Universidad e Investigación	
<p>Ley Nacional de Educación (Ley N°26.206)</p> <p>Escolaridad secundaria obligatoria.</p> <p>Unificación del Sistema Educativo Nacional, restableciendo la escuela primaria y secundaria.</p> <p>Progresiva extensión de las jornadas en las escuelas primarias (seis horas) o completas (doble turno).</p> <p>Obligatoriedad de al menos un idioma extranjero y una materia vinculada a la informática y la comunicación.</p> <p>6,5 % del PBI al presupuesto educativo a partir del 2010.</p> <p>Multiplicación de las becas estudiantiles</p> <p>Cantidad de becas estudiantiles</p> <p>2003: 356.888 becas</p> <p>2007: 699.850 becas</p> <p>2010. Programa Conectar Igualdad: 3 millones de computadoras (notebook) a alumnos y docentes de escuelas públicas secundarias.</p>	<p>Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195)</p> <p>Extensión de la obligatoriedad de la escolaridad de 7 a 10 años.</p> <p>Descentralización, federalización y modificación de la estructura académica.</p> <p>Anulación de la enseñanza técnica.</p> <p>3,6 % del PBI para el presupuesto de educación.</p> <p>Disminución de las becas estudiantiles</p> <p>Cantidad de becas estudiantiles:</p> <p>1997: 102.000 becas</p> <p>2001: 94.400 becas</p> <p>Aparición de la brecha tecnológica: Desigualdades en el acceso a Tics.</p>
Reapertura de escuelas técnicas	Cierre de escuelas técnicas
<p>Mejoramiento de la infraestructura escolar</p> <p>Más de \$ 650 millones en infraestructura educativa en 2007.</p> <p>Programa Mas Escuelas Mejor Educacion: 1000 escuelas finalizadas entre 2003-2008 y 400 nuevas iniciadas.</p>	Deterioro de la infraestructura escolar
<p>Gasto educativo con la meta de lograr el 6,2% del PIB</p> <p>2003: 4,04 %</p> <p>2009: 5,5 %</p> <p>2010: 6,5 %</p>	<p>Estancamiento del gasto educativo</p> <p>1991: 3,61 % del PBI</p> <p>2002: 4,40 % del PBI</p>
Aumento del presupuesto universitario	Estancamiento del presupuesto universitario

<p>Transferencias a Universidades nacionales como % del PBI:</p> <p>2003: 0,53 % del PBI.</p> <p>2009: 0,84 % del PIB.</p> <p>Programa de Apoyo a la Infraestructura Universitaria (72 obras de infraestructura universitaria).</p>	<p>Transferencias a Universidades nacionales como % del PBI:</p> <p>1991: 0,55 % del PIB.</p> <p>2002: 0,50 % del PIB.</p>
Salud, vivienda e infraestructura sanitaria	
<p>Acceso a medicamentos baratos por promulgación de Ley de Genéricos y distribución gratuita a través del Plan Remediar</p>	<p>Medicamentos a precios elevados y presión por aprobación de Ley de Patentes Medicinales</p>
<p>Obras de infraestructura hospitalaria</p> <p>Ejemplos: Hospital público “El Cruce” en Florencio Varela (obra esperada por 30 años); Hospital Materno Infantil, La Rioja; Hospital “Dr.g. Rawnson”, San Juan; Centro PET/CT CICLOTRON del Hospital Rofo, CABA; Hospital Materno Infantil “Dr. Oller”, Quilmes; Hospital de Clinica “N. Avellaneda” y “A. Padilla”, San Miguel de Tucuman; Hospital de Niños “H. Quintana”, San Salvador de Jujuy. Centro Provincial de Salud Infantil, Santiago del Estero, Nuevo Hospital General de Ciudad Evita, La Matanza</p>	<p>Abandono de hospitales</p>
<p>Ampliación del gasto destinado a la construcción de viviendas</p> <p>Ejemplo:</p> <p>- 2003-2009: 800.000 soluciones habitacionales</p>	<p>Reducción de la inversión pública en vivienda</p>
<p>Inversión pública en servicios sanitarios</p> <p>Algunos ejemplos:</p> <p>Extensión de la red de agua corriente. Plan director: Planta potabilizadora de Tigre Plan agua más trabajo.</p> <p>Obras Concluidas: 2004. La Matanza. 2007. Almirante Brown. 2007. Esteban Echeverria.</p>	<p>Delegación al sector privado de la inversión en servicios sanitarios</p>

<p>Incorporación de 181 mil habitantes a la red de agua potable (en 2007)</p> <p>Ejemplos:</p> <p>Obras iniciadas: Avellaneda, Hurlingham, Lomas de Zamora, Morón, Tres de Febrero</p> <p>Extensión de la red cloacal:</p> <p>2007. Planta de Tratamiento de líquidos cloacales, partidos de San Miguel y Merlo, provincia de Buenos Aires.</p> <p>Incorporación de 22.000 habitantes a los servicios de la red cloacal (en 2007).</p> <p>Plan Director: Ejecución de la primera etapa (u\$s 250 millones); expansión del servicio cloacal (Ituzaingo, Hurlingham, Tres de Febrero), servicios de desagüe cloacales (Tigre) y obras de mejora y ampliación en la planta Gral. san Martín (Palermo).</p> <p>Planta Depuradora de líquidos cloacales en Berazategui (en ejecución desde enero 2009).</p>	
---	--

Conclusiones

Concluimos recordando los objetivos que nos habíamos propuesto al inicio de nuestro trabajo: en primera instancia queríamos describir en forma comparada *las orientaciones de las políticas sociales* en la década de los 90 y en la última década a partir del 2003 y analizar sus características. En un segundo momento nos propusimos analizar, desde la perspectiva del institucionalismo, que *tipo de institucionalización* han seguido las políticas sociales en cada uno de los modelos de desarrollo implementados en los dos gobiernos y períodos históricos y que resultados han obtenido en términos de desarrollo social. Por lo tanto nuestra conclusión será sobre estos dos aspectos.

1. En cuanto a las *orientaciones de las políticas sociales*

Hemos visto que durante la década de los 90 se desarrolló un proceso de injertar una institución exógena a la Argentina. Las recetas en la década de los 90 fueron englobadas en las 10 reglas que se dio en llamar el *Consenso de Washington*. En particular en la esfera social las normativas que venían de los organismos multilaterales de crédito que se ocuparon de esa área para América latina fue el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

A partir del 2003 lo que se puede apreciar es que comenzó en ese sentido un proceso de “independencia” de los organismos multilaterales de crédito, de hecho en el 2005 el país terminó formalmente de pagar la deuda que tenía con el FMI. Esto pone en evidencia una voluntad política clara del Gobierno de Kirchner en cuanto a *financiamiento de las políticas sociales*. El gobierno

comprendió rápidamente que los intereses de los organismos multilaterales estaban en conflicto con los intereses del modelo de país que se inauguró a partir del 2003. En ese sentido la *independencia del financiamiento* de las “propias políticas públicas” era fundamental, y entre ellas de las políticas sociales.

Las clases dominantes de los 90 evidentemente se vieron favorecidas por el modelo neoliberal que impulsaba el gobierno. De hecho las reformas propuestas por el gobierno en términos generales no tuvieron mayores resistencias. Las mismas pueden ser sintetizadas en: liberación de la economía, privatizaciones, flexibilización laboral y achicamiento del Estado. Mientras que en políticas sociales se seguía a rajatabla el enfoque de pobreza y las políticas de focalización en pobres marcada por el BM y el BID, los dos grandes financiadores de las políticas sociales de los 90.

Como afirma Portes en este sentido: *“las posiciones establecidas llevan las de ganar”* y evidentemente el gobierno de Menem lo que hizo fue reforzar justamente las posiciones de las clases poderosas del país, por lo cual las clases bajas *“llevaron las de perder”*. Acá se puede ver que el hecho de *no tener en cuenta el contexto al considerar la transferencia de instituciones (libretos normativos)* de una latitud a otra, puede llevar al fracaso de dichas *normas o transferencia de institucionalidad*. De hecho en términos de políticas sociales la década del 90 fue la década de mayor crecimiento de la pobreza y desempleo en toda nuestra historia.

Con la llegada del kirchnerismo al poder se observó que las políticas públicas, en particular las sociales, tuvieron un *fuerte apoyo de la clase media baja y de la clase baja*, y como es lógico, ha tenido fuerte rechazo de las clases altas y poderosas del país. A partir del 2003 se dio un fenómeno cultural que puso a la política como el valor supremo. Un logro importante fue *colocar a “la política” como el valor fundamental de transformación de la realidad*.

Los valores están relacionados, desde el lado de la estructura social, con el poder, y las normas con las clases sociales. Pero la imposición de nuevos conjuntos de reglas formales sin un cambio simultáneo de la distribución del poder es una estrategia dudosa de éxito. *En los 90 la relación entre poder y conjunto de reglas fue evidente en las políticas sociales*, tanto en educación, salud, trabajo y desarrollo social. Las coaliciones de gobierno (entendida como el menemismo y las elites agroindustriales) se propusieron, una reforma importante en el rol del Estado, de corte neoliberal. En definitiva la supremacía del mercado sobre el Estado, de la economía sobre la política.

La imposición de nuevos conjuntos de reglas formales tienen pocas posibilidades de encarnarse en una sociedad sin un cambio simultáneo de la distribución del poder. En ese sentido la imposición de nuevos *conjuntos de reglas (instituciones nuevas)* que el kirchnerismo pretendía introducir tenían que ir de la mano de un cambio en la *distribución del poder*. Es decir la dimensión cultural que el nuevo gobierno trataba de delinear en su “Modelo Nacional y Popular” se inspiraba en determinados valores, pero para poder llevarlos adelante necesitaba de *acumular poder* y sobre todo distribuirlo entre las clases que el modelo consideraba depositarias de ese poder, es decir las clases medias bajas y bajas.

El modelo que comenzó a surgir a partir del 2003 tenía determinados valores que fueron decantando en normas formales y leyes que se fueron promulgando durante los años siguientes. *Este cambio cultural a nivel de la estructura social se pudo realizar por el hecho que el gobierno desarrolló una suficiente acumulación de poder en los primeros años de gestión y cambio la distribución del poder en términos de clases sociales depositarias del mismo*. De hecho se produjo una redistribución de poder de las clases medias altas y altas a clases medias bajas y bajas.

A partir del 2003 se fue desarrollando *una nueva matriz de relación entre poder y conjunto de reglas* y ese cambio fue evidente en las políticas públicas y políticas sociales en particular. Ese cambio de orientación en las políticas públicas y particularmente en las sociales, no se podría haber dado sin tener en cuenta, la relación existente entre el poder de las clases sociales y las reglas que se quieren institucionalizar. *El conjunto de nuevos lineamientos o nuevo “libreto” de políticas sociales tenía una fuerte relación con otras clases sociales, la distribución del poder giró hacia las clases medias bajas y bajas.* Ellas fueron las que apoyaron de forma definitiva las reformas y nuevos lineamientos normativos del kircherismo en términos de políticas sociales. Sin ese apoyo no hubiera sido posible la implementación de dichos cambios normativos que se fueron institucionalizando en la última década. Los cambios fueron profundos desde lo cultural y simbólico con valores tales como: *la igualdad, la equidad, la distribución del ingreso, los derechos humanos, la inclusión social.* Los dos valores que guiaron los cambios a nivel normativo o de orientaciones en políticas sociales fueron la *inclusión y la igualdad social.*

Los valores se relacionan causalmente con las normas, éstas con los roles y finalmente éstos se institucionalizan, generando así nuevas instituciones en una sociedad. Los cambios en los lineamientos de políticas públicas en un gobierno no pueden realizarse sin un trabajo paralelo de la dimensión cultural y la estructural. Los lineamientos de políticas sociales que el gobierno impulsó a partir del 2003 estuvieron basados *en valores fuertes, como la igualdad y la inclusión social, y a la vez el gobierno tuvo el poder necesario para impulsarlos* al haber distribuido el mismo en mayor cantidad de actores sociales. *Estas dos condiciones fueron bases importantes para generar cambios en las reglas formales o lineamientos de políticas públicas y en particular de políticas sociales.*

Un factor cultural fundamental que tiene, según nuestro parecer, enormes implicancias en la cadena de influencias desde el lado de la dimensión cultural de nuestro marco conceptual, es la revalorización *del Estado y su rol como gran organizador social.* De hecho a partir del 2003 se produce un profundo cambio en esa dirección, revalorar el rol del Estado ubicándolo como la institución por excelencia, definiéndolo como un Estado presente en el territorio nacional. El modelo “nacional y popular” que se instauró con el kirchnerismo rompió fuertemente con el modelo neoliberal de Estado mínimo y le otorgo un rol fuertemente presente en la distribución de los recursos y regulador de la economía. Las funciones que se comenzaron a visualizar *en el nuevo rol de Estado* fueron: *regulador, redistribuidor, empleador, proveedor directo e indirecto.*

En la década de los 90 eran las élites gobernantes y las corporaciones empresarias las que promovían el cambio y las clases medias bajas y bajas se oponían al cambio, eran las que resistían el cambio. El valor por excelencia era el poder económico financiero internacional y la política nacional estuvo durante toda la década subordinada a ese poder. A partir del 2003 el sistema de valores impulsado por las nuevas coaliciones gobernantes impulsaban el valor de la política como valor central y al tope de la jerarquizar de su escala de valores, por debajo estaba el poder económico. *Lo económico y social subordinado a lo político fue el gran cambio de la estructura de valores del 2003* a esta parte, en ese sentido se podría hablar de una bisagra respecto de los modelos anteriores de gobierno. Junto con la recuperación del valor de la política se recuperó el rol de Estado y su injerencia en políticas públicas con sus funciones de regulador y distribuidor de recursos.

En los 90 se llevó al pie de la letra lo que Evans denomina el “monocultivo institucional”. No fue posible superar el monocultivo institucional debido a que no existió ni la voluntad política de hacerlo por parte de las coaliciones de gobierno, ni de parte del mercado ni de la sociedad civil. En ese contexto ese discurso en cuanto a las orientaciones de políticas sociales quería decir

claramente: enfoque de pobreza, focalización y políticas sociales compensatorias y residuales. A partir del 2003 la política comenzó a tener el poder por encima de lo económico y de la sociedad civil. Esto tuvo su impacto en las políticas públicas, se pasó de políticas basadas en el ajuste y reducción de gasto y costo laboral, es decir en políticas funcionales al mercado, a políticas funcionales a *la ampliación de derechos*. El paradigma dominante, no solo en Argentina, sino en toda la región en materia de políticas sociales pasó a ser la de la *protección social con enfoque de derechos*.

Es decir se salió del enfoque de pobreza por ingreso y se paso a un enfoque más integral, multicausal, centrado en la exclusión, y condiciones de vulnerabilidad social. Los diagnósticos sociales para captar las necesidades sociales comenzaron a realizarse de forma participativa y aparece fuertemente la dimensión de lo local como central para el diseño de políticas sociales. En este sentido como afirma Evans, el *desarrollo deliberativo* pasa por experiencias de participación democrática. A partir del 2003 las experiencias de instancias de participación en torno al diagnóstico de las problemáticas sociales, diseño, implementación y evaluación de políticas sociales se multiplicaron en todo el país, lo cual nos habla de un direccionamiento hacia lo señalado por Sen como *participación democrática*.

Ostrom critica los intentos estatales de imponer reglas externas y considera que están condenados al fracaso por razones similares a las que describe Evans. En cambio, propone *libretos institucionales que provengan del dialogo y del compromiso de la comunidad de usuarios*. Si hay algo que caracterizo las políticas sociales de los 90 fue su imposición desde el exterior. Todas las políticas sociales fueron financiadas por el Banco Mundial, el PNUD y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Los contenidos de las políticas sociales estaban fuertemente condicionadas desde el exterior en esos años, y evidentemente el Estado avalaba esa institucionalidad exógena. Estas *institucionalidades externas* están condenadas al fracaso y en caso argentino fue un paradigma en ese sentido en los 90. Los intentos estatales de imponer reglas externas están condenados al fracaso porque carecen de democracia participativa que genera *desarrollo deliberativo*. La solución a ese problema pasa por *generar libretos institucionales basados en el dialogo y compromiso de la comunidad local* (formada evidentemente por los usuarios de las políticas públicas del gobierno).

Uno de los lineamientos u orientaciones de políticas sociales que se emprendieron a partir del 2003 tiene que ver justamente con la participación de la comunidad considerándola como protagonista. El compromiso de los propios usuarios para asumirse como constructores de su propio destino y esto a nivel de comunidad ha sido uno de los postulados básicos de las políticas sociales de la última década. Esta fue, a nuestro entender una de las más importantes alternativas de solución al problema del fracaso de los libretos institucionales dictados desde otros contextos e injertados desde arriba. Un aspecto central en este sentido ha sido el llamado "*desarrollo desde abajo*" en materia de programas de políticas sociales, para indicar diseños de diagnósticos sociales, implementación y evaluación de los mismos desde y para la comunidad local.

Iniciativas de políticas sociales en este sentido que se iniciaron a partir del 2003 son muy variadas: los ya mencionados Consejos Consultivos, Consejos Multiactorales, Consorcios de microcréditos (conformados por OSCs, el Estado local y empresas), El programa Promotores comunitarios para el cambio (que son actores locales que tiene la función de movilizar a la comunidad para el diseño de diagnósticos locales, para luego amar proyectos sociales y presentarlos a fuentes de financiamiento)

2. En cuanto al tipo de institucionalización de políticas sociales

En la década de los 90 se produjo un tipo de institucionalización que se ajusta al “*injerto institucional*” mientras que el modelo de institucionalización del último periodo a partir del 2003 se ajusta más al tipo “*desarrollo deliberativo*”. Existe un evidente contraste entre el “injerto institucional” y el “desarrollo deliberativo”. En la década de los 90, la cual hemos identificado como “injerto institucional”, se observa como afirma Portes (2009) que la *imposición de instituciones* comienza en los niveles superficiales y trata de escalar hasta la *estructura normativa* y el *sistema de valores* de la sociedad. *A nivel institucional* los injertos institucionales en los 90 se vieron reflejados en las políticas sociales en el paso de una orientación de política social con un Estado de bienestar de tipo corporativo (Sping Andersen 1997) a uno de tipo residual.

A nivel de la Estructura normativa la imposición en términos institucionales de las nuevas orientaciones en políticas sociales tuvo gran impacto en cambios. Se modificó el sistema de Jubilaciones y Pensiones argentino que tradicionalmente había sido basado en un sistema solidario de reparto, y se pasó al sistema privado de las AFJP (Administradoras de Financiamiento de Jubilaciones y Pensiones). En cuanto a los sistemas de educación se produjo una descentralización del sistema dejando en manos de las provincias los servicios de educación. Se medicaron las normas laborales precedentes y se promulgaron leyes de flexibilización laboral. En materia de salud se creó la ley de prepagas donde empresas privadas podían competir con las obras sociales sindicales. Estos fueron algunos de los más importantes cambios en materia de normativas que incidieron fuertemente en las orientaciones de las políticas sociales en el periodo. *A nivel del Sistema de Valores* los esfuerzos de injerto institucional de los 90 encontraron resistencias y fracasaron en términos que no llegaron a formar parte del *sistema de valores de las mayorías de los argentinos*. Decimos de las mayorías de los argentinos y no de “todos” porque evidentemente las clases altas se beneficiaron con el modelo neoliberal de los 90.

El escenario político iniciado a partir del 2003 lo consideramos como antagónico al proceso desarrollado en el neoliberalismo de los 90, y lo consideramos aproximativo al “desarrollo deliberativo”. Lo hemos definido como *el proceso de participación democrática a nivel comunitaria en la toma de decisiones, siguiendo a las formulaciones de democracia participativa*. En materia de *políticas sociales* se puede observar que el proceso de “desarrollo deliberativo” se comenzó a realizar a partir del 2003. En efecto, vemos que el modelo o *tipo de institucionalismo* descrito por Evans y Sen como “*desarrollo deliberativo*” a partir del 2003 tuvo las siguientes características: *a nivel del Sistema de Valores* hemos identificado cuatro cambios introducidos por el gobierno que tuvieron incidencia directa en la institucionalización de las políticas sociales. *Estos cambios son:* 1) *la recuperación de la política como valor central de transformación de la realidad;* 2) *La subordinación de la dimensión económica y la social a la dimensión política* de la sociedad; 3) *la recuperación del Rol del Estado presente, regulador, vinculante, articulador y distribuidor* y 4) *la recuperación de los derechos sociales* y con ellos la centralidad de la dignidad de la persona y su desarrollo humano como objetivo central de las políticas públicas del Estado.

A nivel de la Estructura Normativa los cuatro cambios descriptos anteriormente en el sistema de valores en la dimensión cultural producidos a partir del 2003 tuvieron incidencia significativa en la *estructura normativa* de las políticas sociales. Considerando la noción de “desarrollo deliberativo” llegamos a la conclusión que *los cambios que se producen en el sistema de valores mediante un proceso deliberativo tiene impactos significativos en términos de modificación de la estructura normativa de una sociedad*. Lo que se observa en cuanto a la incidencia de la modificación del sistema de valores en las dimensiones anteriores, es que las mismas tuvieron fuerte incidencia en la estructura normativa de las políticas social.

De hecho a las políticas sociales tuvieron un rol eminentemente orientado a la transformación de la realidad de las *desigualdades sociales*; cuestión muy difícil de lograr si no se tiene una fuerte voluntad política y el poder popular para realizarlo. Poner en agenda el tema de la *desigualdad social y exclusión social* como el objeto de las políticas sociales tuvo que ver con una fuerte incidencia de *“la política” como valor* desde el lado de la *cultura*.

Ese importante cambio de orientación en las políticas sociales se pudo realizar por dos influencias causales profundas que corrían en forma paralela. Una a nivel de la cultura que fue la *recuperación del valor de “la política”* y otra a nivel de la *estructura social que tenía que ver con el poder*. Es decir *“la política” como valor* desde el lado de la cultura y la acumulación de poder desde el lado de la estructura social, fueron, a nuestro entender, las dos causas centrales que posibilitaron al kirchnerismo producir una incidencia importante en la *estructura normativa* de las políticas públicas y entre ellas de las *políticas sociales*.

En términos de políticas sociales, como decíamos, el impacto de la *dimensión política* tuvo que ver con poner en el centro de las mismas, como objeto principal de su intervención a *la exclusión y desigualdades sociales*. *Si no se hubiera recuperado el valor de la política como herramienta fundamental de la transformación social y si no se hubiera construido suficiente poder para lograr esa puesta en valor de la política, no se hubiera podido incidir en materia de políticas sociales promocionales, teniendo como objeto de intervención la desigualdad social y la exclusión.*

El hecho de lograr *la subordinación de lo económico y lo social a “la política”* produjo una *influencia importante en términos de articulación de políticas públicas y particularmente de las políticas sociales*. Esta articulación se vio reflejada en políticas sociales que articularon fuertemente *dimensiones económicas y del trabajo*. Así en los primeros años del gobierno kirchnerista se desarrollaron las políticas sociales de *“economía social”* y *“desarrollo local”*, aéreas que tradicionalmente habían estado vinculadas al ministerio de economía, se comenzaron a implementar desde el Ministerio de Desarrollo Social, creándose la Secretaría de Economía Social y Desarrollo Local.

La recuperación del rol del Estado considerando como un valor la intervención del mismo en las esferas económicas y sociales produjo importantes influencias en la estructura normativa de la sociedad. En efecto el Estado se transformó profundamente desde en las siguientes funciones: 1) Regulador, 2) Redistribuidor, 3) Articulador de las otras dos instituciones: el mercado y la sociedad civil, 4) Empleador y 5) Prestador de servicios directos e indirectos.

La *función de redistribución del Estado*, evidentemente influyo en las nuevas orientaciones de políticas sociales, las que se transformaron en un instrumento central para luchar contra la exclusión social y la desigualdad social. Fue gracias a la recuperación de la función del Estado como redistribuidor que las políticas sociales lograron un cambio significativo en el mejoramiento de la pobreza y la indigencia. La brecha entre los más ricos y los más pobres disminuyó significativamente y también el índice de Gini que mide la desigualdad.

La recuperación de la política como valor a partir del 2003 y la fuerte centralidad de una acción política basada en los *derechos humanos ha incidido fuertemente en las orientaciones de las políticas sociales* en Argentina. Se paso de *políticas sociales para las necesidades básicas a políticas sociales con enfoque de derechos garantizados*. Este es el más decisivo cambio introducido en el enfoque de las políticas sociales. El paso de *políticas de carácter asistencial destinadas a asegurar mínimos sociales básicos para los más pobres* ha ido cediendo hacia una *lógica de derechos orientando el diseño de las políticas sociales*. *Se paso de programas especiales y transitorios a políticas sociales universales*. Lo anterior explica que se haya pasado de programas

especiales de emergencia, transitorios, hacia la construcción de políticas sociales estables y universalistas.

Para finalizar consideramos que este trabajo puede ser un aporte a la profundización de dos modelos de institucionalización uno que tiene que ver con normativas impuestas desde afuera el llamado “injerto institucional” que, como hemos demostrado el modelo usado en la década de los 90; y otro que a nuestro entender se desarrolló durante la última década a partir del 2003, el “desarrollo deliberativo”. Estos dos modelos de institucionalización han incidido fuertemente en las políticas sociales desarrolladas en ambos periodos, diseñando sus orientaciones características. Como hemos visto durante este trabajo de los dos tipos el que ha producido mejores resultados en términos de desarrollo social por mejor performance de las políticas sociales institucionalizadas ha sido del “desarrollo deliberativo”.

Notas

-1- Portes, Alejandro. 2007. Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. Desarrollo Económico, vol. 46, N° 184 Buenos Aires

-2- Przeworski, Adam. 2004. La Última Instancia: ¿Son las Instituciones la Causa Primaria del Desarrollo Económico? European Journal of Sociology, vol. 45, num. 2, Agosto 2004, pags. 165-188.

-3- Evans, Peter. 2004. Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potential of Deliberation, Studies in Comparative International Development 38 (Invierno), 30-52. En Portes (Op. Cit. 2007)

-4- Portes, Alejandro. 2007. Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. Desarrollo Económico, vol. 46, N° 184 Buenos Aires.

-5- Minujin, Alberto y otros. 1983. Pobreza en Argentina. Banco Mundial. Buenos Aires.

-6- Minujin, (Op. Cit)

-7- Portes, Alejandro. 2007. Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. Desarrollo Económico, vol. 46, N° 184 Buenos Aires.

-8- En Portes, Op. Cit. 2007

-9- Portes, (Op. Cit., 2007)

-10- Sen, Amartya. 1999. Development as Freedom. Alfred. A. Knop. New York

-11- Repetto, Fabian, 2011. Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. CEPAL. Chile.

-12- Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action., Cambridge University Press. Cambridge. En Portes (Op. Cit., 2007)

-13- Sping Andersen, Gosta. 1993. Los tres Mundos del Estados de Bienestar. Buenos Aires

-14- Isuani, Ernesto. 2009.

-15- Evans, Peter. (2004a). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. Studies in Comparative International Development 38

(Invierno), 30-52. En Portes (Op. Cit. 2007)

-16- Repetto, Fabian, 2011. *Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*. CEPAL. Chile.

Bibliografía consultada

- Evans, Peter. 2004. *Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation*, Studies in Comparative International Development 3 8 (Invierno), 30-52. En Portes (Op. Cit. 2007)

- Isuani, Ernesto. 2009. *Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable*. Flacso. Buenos Aires

- Kirchner, Alicia, y otros. *Políticas Sociales del Bicentenario Vol I*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires. 2010

- Minujin, Alberto y otros. 1983. *Pobreza en Argentina*. Banco Mundial. Buenos Aires.

- Ostrom, Elinor(1990): *Governing the Commons:The Evolution of Institutions for Collective Action.*, Cambridge University Press. Cambridge. En Portes (Op. Cit., 2007)

- Portes, Alejandro. 2007. *Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual*. Desarrollo Económico, vol. 46, N° 184 Buenos Aires

- Przeworski, Adam. 2004. *La Última Instancia: ¿Son las Instituciones la Causa Primaria del Desarrollo Económico?* European Journal of Sociology, vol. 45, num. 2, Agosto 2004, pags. 165-188.

- Repetto, Fabian, 2011. *Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*. CEPAL. Chile.

- Sping Andersen, Gosta. 1993. *Los tres Mundos del Estados de Bienestar*. Buenos Aires

- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Alfred. A . Knop. New York