

Pobreza y desigualdad en la sociedad Argentina.

De cara al bicentenario.

Presentado por: Adriana Clemente ¹

En 1955 el trabajador recibía el un 47.6 % del producido neto, las empresas recibían el resto. En 1973 los obreros perciben el 33 % y el 67 los patrones.(...). Ese equilibrio que ahora está roto, lo iremos reconstruyendo poco a poco, hasta llegar nuevamente a lo que el justicialismo aprecia que debe ser: un 50 % del producto bruto por cada una de las partes. (JD Perón, 1974)²

Este artículo se plantea reflexionar sobre la ecuación entre pobreza y desigualdad en vistas al bicentenario. La hipótesis de este trabajo es que la forma en que una sociedad resuelve los problemas que la interpelan, en especial los relacionados con el bienestar de todos sus miembros, es uno de los **indicadores (junto con ..) de** su futuro desarrollo. Para trabajar sobre esta idea a poco menos de 5 años del bicentenario, este artículo se propone indagar sobre el fenómeno de la pobreza y la evolución de las políticas de integración social en Argentina. Para esto, en una primera parte de este documento se reflexiona sobre la evolución de la acción social como política de estado, para luego ver el efecto integrador que pueden haber tenido algunas políticas específicas entre 1930/1970. En un segundo momento el artículo indaga sobre el proceso de involución en los derechos sociales que se inicia con la dictadura militar hasta nuestros días. Finalmente se puntualizan algunos aspectos que podrían formar parte de la agenda social del bicentenario sobre pobreza y desigualdad en Argentina.

Tensiones entre desigualdad, pobreza e integración social

Las políticas de atención a la pobreza son la derivación de la correlación de fuerzas que se establecen entre las necesidades urgentes, la acción de los grupos de presión, y la voluntad del poder político por establecer un nuevo piso de derechos. Es por esto que los umbrales de los derechos sociales están siempre en revisión y sujetos a posibles retrocesos según las coyunturas políticas y económicas dominantes. Por ejemplo, el modelo sarmientino que hizo de la escuela y los niños el vector para la moral y la virtud en los hogares pobres y la Sociedad de Beneficencia encargada (por más 80 años) de brindar consuelo a pobres y enfermos, son ejemplos de cómo se vinculó el estado con una sociedad en la que casi todos eran pobres (criollos e inmigrantes)

En la historia reciente el tratamiento de la pobreza tendrá nuevos hitos, que van desde la polémica Fundación Evita hasta el triste y celebre certificado de pobreza de los años de la dictadura (1976-82) y en democracia la Caja Pan (1983) que inaugura un ciclo donde la centralidad de la política de atención a la

¹ Docente e investigadora de la FCSs de la UBA y Coordinadora del Área de Pobreza y Desarrollo del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo para AL (IIED-AL).

² Fragmento del discurso de JD Perón en el relanzamiento del Pacto social. Citado por (Gerchunoff y Llach, Pág. 343).

pobreza será la política alimentaria. En menos de 40 años las políticas hacia los sectores populares establecieron un ciclo (nada virtuoso) que se inicia en la década del 40 con un enfoque que interpreta la asistencia social como un derecho de los sectores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo y termina el milenio con un ejercito de pobres comiendo en lugares públicos y recorriendo las calles en busca de desechos.

En este punto nos preguntamos cuáles son los problemas sociales que en diferentes momentos de la historia interpelan a la sociedad al punto que es necesario dar una respuesta y cómo esa respuesta conlleva un modelo determinado de integración que supere las desigualdades o las reproduzca indefinidamente.

Construcción de ciudadanía y políticas de atención a la pobreza

En 1910 Argentina era una sociedad próspera, tal cual la pensó la llamada generación del 80.³ El analfabetismo entre 1869 y 1914, había pasado del 80 % al 35 %. En el mismo periodo Buenos Aires quintuplica su población de la mano de un proceso de movilidad social.

La urbanización y la actividad comercial son indicadores del clima de progreso que se vivía en esa época y del modelo de integración que se empezaría a perfilar. Entre 1895 1914 los establecimientos industriales habían pasado de 22.000 a 48.000. Este crecimiento se cubrió con fuerza de trabajo mayoritariamente inmigrante, la mayoría sin ciudadanía política.⁴ La carencia de derechos configuraría un primer hito entre cuestión social y política, ya que la lucha por los derechos sociales no estará acompañada por la creación de partidos políticos que representen a la clase obrera emergente y a la vez, estos obreros (en su mayoría anarquistas) no consideraron viable la lucha parlamentaria. (Nora Britos, 2003)

El incipiente modelo de integración articulado por la vía de la educación primaria (pública y obligatoria), se contraponen con otros fenómenos (aun vigentes) que son las **desigualdades** (especialmente regionales) y la **intolerancia política**. El factor de desigualdad, ya tenía una tendencia clara a principios del siglo pasado cuando del 35 % de analfabetos que tenía el país el 65 % vivía en Jujuy y solo un 22 % en Buenos Aires. (Gerchunoff y Llach, 1998). En cuanto a la **intolerancia política** dentro del mismo periodo se destaca la Ley de Residencia (1902) que esperaba atenuar las luchas anarquistas por los derechos laborales.⁵

³ Si bien se estima que en promedio los salarios eran un 80 % más altos que los de Marsella y un 25 % más altos que Paris, no disponemos de datos sobre cuántos eran los trabajadores asalariados. Pablo Gerchunoff y Lucas Llach.

⁴ El censo de 1869 arrojó un total de 2.000.000 de habitantes, entre 1880 y 1920 un total de 4-500.000 inmigrantes llegaron al país.

⁵ Esta Ley permitía expulsar del país a los extranjeros sospechados de perturbar el orden público y la seguridad nacional.

Siguiendo a Isuani (1986), en esa época punto crítico del conflicto social sería en vísperas del centenario, cuando en medio de un clima de huelgas generales el gobierno viendo peligrar los festejos de mayo declaró el estado de sitio y desató una ola represiva (persecuciones contra los anarquistas y sus organizaciones) que se termina de materializar con la presentación en el Congreso de una Ley de Defensa Social (mayo de 1910) destinada a reprimir el anarquismo. Estas medidas represivas, se imponen a otras iniciativas tendientes a mejorar la situación de la clase obrera (seguro contra accidentes de trabajo, consejos de conciliación y arbitraje y creación del Departamento Nacional de Trabajo) proyectos que recién se retomarían a partir de 1912. De manera irónica podemos decir que el glamour del centenario no admitía que el progreso y la pobreza se expresaran como parte de una misma realidad.

En cuanto a los derechos sociales y políticos en este principio de siglo se destacan algunas iniciativas como la creación de la caja de Previsión para Empleados Públicos (1904) y la legislación para mujeres y niños que trabajan (1907).⁶ En cuanto a derechos políticos, en 1912, con la sanción de la ley Sáenz Peña se estableció el voto de los hombres como universal, obligatorio y secreto. Para muchos esta reivindicación será incompleta, ya que 2 de cada 3 habitantes quedaban excluidos de este derecho (por razones étnicas o de género). (Britos, 2003)

Políticas sociales e integración social

Este breve repaso por el tratamiento de los derechos nos conduce a preguntarnos por cómo las políticas sociales contribuyeron a la construcción de ciudadanía y de como esta es vehículo o no de integración social.⁷

El concepto de integración se utiliza con frecuencia como sinónimo de cohesión, solidaridad y también de adaptación y equilibrio. (Fichter, 1964). En relación al rol de las políticas sociales en los procesos de integración social interesa individualizar tanto el mantenimiento de la cooperación entre diferentes estratos sociales, como la forma de satisfacer las necesidades (materiales y sociales) de los miembros de esa sociedad. De ahí que la integración social puede alcanzar diferentes niveles y que las desigualdades sociales (especialmente las estructurales) serían la expresión de procesos de integración incompletos y/o deliberadamente deficitarios.

Hasta avanzado el siglo pasado será la sociedad de beneficencia (subsidiada en gran parte por el Estado) la que se ocupa por más de 80 años de brindar asistencia a los pobres y grupos vulnerables. Es decir que el estado no se constituía en un actor dentro del campo de la atención a la pobreza.

La ruptura con el modelo filantrópico se ubica en la primera década del siglo xx con la irrupción del discurso médico que irrumpe en el centenario mostrando

⁶ Mercado, M (1988). La Primera >Ley de Trabajo femenino. La Mujer Obrera (1890-1910). Citado por Nora Briitos.

⁷ La noción de excluidos está relacionada con el concepto de integración social y este con la matriz durkheimiana de la cohesión social. Desde esta perspectiva los excluidos son los que quedaban fuera y no estaban en condiciones de entrar (en clara alusión a sus dificultades, más que a las del sistema). Para ampliar este punto ver Marginalidad y Exclusión. José Num. Fondo de Cultura Económica. Bs.As. 2003.

con sus críticas la necesidad de reorganizar la acción social ahora desde el estado, pero en términos higiénicos. No se trataba de plantear la acción social en términos de derechos sociales o de recuperación de la dignidad, sino en la necesidad de mejorar la calidad de los habitantes como agentes económicos. (Carballeda, 2000). La corriente higiénicista y la filantrópica convivirían (de manera conflictiva) hasta fines de la década del 50 con un objetivo común que se puede sintetizar como “llevar adelante una cruzada por moralizar y mantener sanos a los pobres”.

Históricamente tanto por la cantidad de población afectada como por la asignación presupuestaria las políticas sociales tuvieron un lugar residual en el presupuesto y un comportamiento pro cíclico, aspecto en común con la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo en el caso de Argentina, las prestaciones sujetas al mercado de trabajo y a las redes sindicales establecieron un piso de prestaciones y expectativas de atención que se extendió al conjunto de los sectores populares (estuvieran o no comprendidos en el sistema formal de trabajo) en materia de acceso a la educación, la salud, la alimentación y en menor medida a la vivienda. Se puede decir que los grupos sindicalizados generaron un piso de derechos que se institucionaliza por medio de legislación para el conjunto de la población aunque en los hechos no pudieran ejercerlos plenamente por su condición de pobres.⁸

En perspectiva histórica el estado en Argentina estableció una red de protección social, sobre la base de los espacios (áreas problema) y población que no cubriría el sistema de seguro social derivado del empleo a pesar de su expansión.⁹

Para algunos autores, las políticas e iniciativas en el área de seguridad social tuvieron en el Estado su principal promotor, aunque motivado por altos niveles de conflicto obrero que aunque centrados en reivindicaciones muy concretas (jornada laboral, descanso del día domingo) serían receptivos a las propuestas más estructuradas como es el caso del seguro social.¹⁰

La década del 30, afectada por una recesión mundial tiene guarismos contradictorios que van desde un 28 % de desocupación en el comienzo de la década, hasta un crecimiento sin precedentes del sector industrial por efecto de la sustitución de importaciones, que permitió que el sector industrial argentino en 1939 fuera un 35 % mayor que en 1930. (Gerchunoff y Llach, 1998). Este proceso de industrialización motiva también la inmigración interna con dos fenómenos asociados, una acelerada urbanización y el fortalecimiento de los sindicatos.¹¹

⁸ En estos sectores se encuentran grupos muy diferenciados en su condición de ingreso, ya que están tanto los pobres estructurales, como los cuentapropistas con ingresos iguales o mayores que un asalariado. En el caso Argentino la informalidad no siempre ha sido sinónimo de pobreza.

⁹ En el caso de la política de protección a la infancia, salud y vivienda social esta tendencia a actuar por las omisiones del sistema de seguridad social derivado del trabajo, es particularmente verificable.

¹⁰ El trabajo de Isuani (1985) resulta el más citado en este sentido.

¹¹ Según consigna Gernuchof, la configuración del sector obrero en esta etapa de expansión industrial tiene dos características principales una será la condición de inmigrantes internos de los trabajadores que en 1943 representaban el 28 % de la población de Bs As, y otra característica es el crecimiento de la

En perspectiva histórica es sin duda el periodo justicialista (1946/1955) el momento en que las políticas de estado cumplieron (aunque de manera incompleta) un rol activo en el proceso de integración social de la sociedad Argentina. En este periodo además de ampliarse la agenda social con temas estructurales como tierra, vivienda y salud preventiva, se consolida un nuevo enfoque de la política social como derecho de la familia (léase de los trabajadores) y responsabilidad del estado (en correspondencia con la influencia de las ideas keynesianas).

Para el justicialismo la principal herramienta distributiva fue la política de ingresos de los primeros tres años de gobierno que motivo el aumento de los salarios reales en un 62 % entre 1945 y 1949. A la política de incremento salarial y pleno empleo se sumo el control de los alquileres y el congelamiento de algunos bienes básicos y la reforma impositiva con perfil progresivo fueron medidas destinadas a mejorar la distribución del ingreso.¹²

En materia social se realizaron inversiones en el campo de la educación, la salud y la vivienda que representaron en la primer presidencia justicialista el 18 % del gasto del estado.¹³ El punto mas polémico en materia social de este periodo será la Fundación Evita (1948), instrumento de política asistencial (para estatal) creada para actuar con los estratos sociales mas pobres, especialmente los menos posicionados en el mercado de trabajo. Las actividades de la Fundación se concentraron en 4 áreas: medica, social, educativa y directa. En la obra de la Fundación se consigna desde la construcción de escuelas y hospitales, hogares para mujeres y niños y programas de vivienda social, hasta turismo social y la institucionalización de los derechos de la ancianidad. (Parra, 1999)

Se puede decir que la tarea principal de la Fundación fue elevar el piso de protección social que se les brindaba a los sectores más pobres. El núcleo de las acciones era la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de estos grupos, en franca oposición con el modelo de subsistencia que proponía la institución de la beneficencia. De ahí que la Fundación fuera disuelta con la revolución Libertadora (1955) y distribuidas sus tareas entre dos o tres ministerios diluyendo el impacto de este modelo de intervención (multisectorial y con capacidad de gasto e inversión).

La intención de la Revolución Libertadora por reflantropizar la atención de la pobreza fue rápidamente desalentada por el avance de los enfoques desarrollistas que irán cobrando fuerza hasta que durante el gobierno democrático de Arturo Frondizi (1958- 61) se crea la Dirección nacional de

participación femenina en la industria que entre 1935-39 eran el 33 % del total de obreros industriales de Bs.As.

¹² Se estima que el consumo en 1948 fue casi un 50 por ciento mayor al de solo tres años atrás y este consumo, a diferencia de otras veces de bonanza por primera vez se localizaba en los sectores más pobres que eran los mayoritarios. (Gerchunoff, 1998).

¹³ Defensa y las inversiones sociales fueron se destacan por su participación en el presupuesto total llegando a ser el 23 y el 18 % respectivamente.

Asistencia Social (1960).¹⁴ Con la influencia del desarrollismo y en especial de los postulados de la Alianza para el Progreso (1961) se reinstala como en los años 40 el debate sobre la pobreza, sus consecuencias y el rol de los gobiernos y los organismos internacionales en su erradicación.

Desde la concepción dominante de ese momento, la pobreza es la causa de marginalidad y juntas constituían el “circulo vicioso de la pobreza”. Para integrar a los marginales era necesario impulsar políticas específicas destinadas a promover (de manera exógeno) el desarrollo en los individuos, las familias y las comunidades pobres y los países subdesarrollados.¹⁵ El desarrollismo contribuirá a consolidar el EB promoviendo la participación en el desarrollo (social y económico) pero con apoyo financiero y/o asistencia técnica tanto de gobierno, como de organismos internacionales. De este modo se inaugura en el campo social un modo de injerencia en los países subdesarrollados (enfoques y metodologías) del tratamiento de la cuestión social en estos países.

Como parte del enfoque desarrollista, se pondera el componente promocional (no asistencial) de las políticas sociales y se impulsa la profesionalización de las intervenciones sociales, en vistas a aumentar el impacto de los programas sociales (especialmente en su escala comunitaria).¹⁶

En materia de atención a la pobreza la década de 60 y parte de los 70, mantendrá la base de derechos sociales adquiridos durante la década del 50 y consolidará el EB con características propias dentro de la región. En el caso Argentino, serán los mecanismos de integración social más tradicionales (salario y educación) que distinguirían a esta sociedad de otros países con potencial económico y riquezas naturales comparables, como es el caso de Brasil, México y Venezuela.¹⁷

Ya en la década del 50 el caso de Brasil daba cuenta de que crecimiento económico y la desigualdad son fenómenos que se asocian con facilidad, y por consecuencia, la pobreza en un país (localización, persistencia y magnitud) puede ser el resultado de cómo cada sociedad establece o no, una

¹⁴ La principal observación del perfil de las políticas sociales en este periodo será, entre otros cambios, la importancia que adquiere la investigación y la planificación (sectorial) para la política social. Es posible hablar de un proceso de profesionalización de los RH de la acción social y de mayor incidencia del estado central en los criterios de cobertura y calidad de las prestaciones. Esto se relaciona con una perspectiva normativa de la planificación a para asegurar resultados homogéneos en diferentes contextos de aplicación del/los paradigmas.

¹⁵ Obviamente el clima de la revolución cubana y su influencia en los países de la región motiva la necesidad de actuar en pos de integrar a estos países a los procesos de desarrollo de carácter global. La marginalidad sería entonces campo propicio para las predicas subversivas y revolucionarias. Num, J. Ibbid.p.

¹⁶ Estos procesos en AL serán impulsados por la Alianza para el Progreso (1961) que en su declaración de principios, condiciona la concesión de préstamos y donaciones a la existencia de programas nacionales amplios y debidamente estudiados. Con el financiamiento de organismos internacionales, tales como OEA, UNESCO, AID, se impulsa la formulación de programas destinados a atender los problemas sociales. Pichardo Muñiz. 1993)

¹⁷ Entre 1948 y 1958 el PBI de Brasil, Chile, México y Venezuela crecieron en conjunto, 76 % en términos globales y 33 % cuando se mide per capita. Mientras que en Argentina en el mismo periodo el crecimiento del PBI fue de 32 % y 8,6 % per capita. (Gernuchof y Llach, ibid)

relación virtuosa entre el proceso de crecimiento económico y el proceso de distribución.¹⁸

La pérdida de los mecanismos de integración.

Como ya expresamos, la forma en que se estructura la seguridad social en el gobierno justicialista tenderá a mantener un piso de beneficios sociales con valor integrador para el conjunto de familias de los sectores populares que serían definidos de manera genérica como **trabajadores** (independientemente del tipo de inserción laboral que tuvieran). Este concepto inclusivo de los sectores más pobres se alterará con la dictadura de 1976, no tanto por las prestaciones sociales que mantendrán una oferta de servicios constante, sino por el proceso de segregación y estigmatización de los pobres y su entorno habitacional. La dictadura militar de 1976 interpreta a la pobreza y la aborda como una amenaza para el desarrollo de la sociedad, de ahí la importancia de controlar y tutelar a los pobres.

Desde la perspectiva del enfoque de gestión de los riesgos (R, Castel, 1981), se puede decir que el tratamiento de la pobreza durante el proceso militar fue disciplinador en tanto cuantificó, localizó y buscó moralizar a las familias pobres, con especial atención en controlar las conexiones de estas familias con otros grupos de la sociedad politizados. El modelo de atención a los pobres fue: territorial, individualizador y directo entre las instituciones del estado y los pobres, es decir sin las mediaciones que luego propondría el neoliberalismo. Para la dictadura el tema central era el control sobre los pobres, más que en el control del crecimiento de la pobreza y sus causas y/o derivaciones.¹⁹

Si bien autores como Lo Vuolo (1999) observa que durante la dictadura se mantuvo constante el gasto social y el enfoque de EB, será en este periodo que se pierden los mecanismos que sustentaban al sistema de integración cuyos pilares eran, el pleno empleo y la capacidad de presión de los grupos organizados y el movimiento social en general, principal blanco de la represión de estado.²⁰

El retorno a la democracia encuentra entre otros problemas el crecimiento de la pobreza que en casos como el AMBA en los primeros 6 años de la

¹⁸ La desigualdad alude al fenómeno de concentración de ingresos y la consolidación de brechas (poder adquisitivo y movilidad social) entre diferentes sectores de la sociedad. El fenómeno se asocia con la desigualdad de los ingresos y la educación (BID, 2001). En tal sentido su persistencia y profundización es el resultado de la falta de políticas que podrían mejorar estos aspectos. Por su parte desigualdad e integración pueden actuar como fenómenos excluyentes.

¹⁹ Algunas expresiones que dan cuenta este enfoque de (control de los pobres) fueron entre otros: las frecuentes campañas sanitarias (vacunación de personas y perros en las villas de emergencia), el primer censo de villas y asentamientos (1981) y la implementación del certificado de pobreza para la atención hospitalaria eximida de pago (1978).

²⁰ En 1974 el desempleo que tenía una expresión promedio entre el 5 y el 8 %, llegó a disminuir en el caso de la provincia de Bs.As del 6.1 en 1972 al 4.5 en 1973. En el mismo periodo, según el INDEC la población bajo línea de ingresos en el cono urbano bonaerense era del 5.8 %. Estos guarismos explican en parte la asimilación que se establecía de las familias pobres por falta de ingresos, que era su baja incidencia en términos numéricos.

dictadura ya se había duplicado.²¹ La política alimentaria (entrega periódica de una caja con alimentos) y los programas de salud preventiva (APS), serán las principales políticas destinadas a los más pobres.²²

Además de inaugurar la focalización como metodología en este periodo democrático se impulsaron (de manera piloto) programas sociales que promovían la participación como parte de la solución del problema de la pobreza. Mientras tanto el mercado de trabajo ya había instalado la flexibilización laboral y estos sectores que eran objeto de programas alimentarios (aun sin necesitarlo) recibían señales unívocas de que la oferta para ellos no se relacionaba con el mundo del trabajo, sino que el esfuerzo del gasto social estaría destinado a modificar hábitos de consumo alimentarios, mejorar el control materno infantil y promover la autoorganización (co-gestión) como metodología para atender sus déficits estructurales (ingresos, vivienda e infraestructura de servicios).

Después de una sucesión de brotes hiperinflacionarios (1989/90) que aumentaron la pobreza y el desempleo se instala la problemática de los “nuevos pobres” que triplican en poco menos de 5 años la demanda de servicios y prestaciones de asistencia, mientras que el gasto social en ese rubro, se retrotraía del 5.60 % en 1983 al 4.74 % en 1990.²³

En definitiva el proceso hiperinflacionario genera un nuevo ensanche de las brechas entre ricos y pobres, al tiempo en que se establecieron las bases para pasar de una sociedad integrada a una sociedad dual.²⁴

Durante el gobierno de Menem (1989/90) se instala un modelo de intervención en políticas sociales que además de establecer la intervención por programas y consolidara el modelo de co-responsabilidad (estado/beneficiario), estableció una metodología de endeudamiento externo como método de co.

²¹ Los pobres en el AMBA, según medición por método integrado (NBI Y LP) pasan del 3.5 en 1974 al 6.5 en 1980 y 12.0 en 1987, evolución que confirma el ingreso progresivo de los estratos medios bajos hacia la condición de nuevos pobres. La Pobreza en el Área Metropolitana de Buenos Aires. IIED-AI. 1994.

²² Si bien hay otros programas destinados a atender necesidades (tierra y vivienda, saneamiento básico, alfabetización, etc) su presupuesto fue residual dentro del GPS. La variación del GPS focalizado tomando como base 1983 (previo a que asuma el gobierno democrático) era de 1.17 % del PBI y 1989 (plena hiperinflación) se llega a 1.43 % del PBI, teniendo su mejor expresión en 1987 con el 1.67. Estos montos y variaciones dan cuenta del lugar residual y fluctuante de los programas de atención a la pobreza en el periodo de recuperación democrática. En el caso de otros rubros en que los pobres son los más afectados como provisión de agua potable y vivienda se observa desde un estancamiento del gasto, hasta la disminución del mismo. Es el caso del agua potable y el alcantarillado que pasa de 1,73 % del GPT en 1983 a 1.65 en 1988. **Caracterización y evolución del GPS periodo 1980(1997. Dirección de Programación del gasto social Dirección de Gastos Sociales Consolidado. Secretaria de Programación económica y regional.**

²³ La función promoción y asistencia social dentro del gasto público social comprende los programas destinados a población pobre y vulnerable, incluida el apoyo a sus organismos sociales y comunitarios. También incluye deporte y recreación con fines promocionales.

²⁴ Entre 1974 y el 2001 la brecha entre los sectores más ricos con respecto a los más pobres paso de 12.3 veces en 1974 a 28.7 en el 2001 y actualmente según el INDEC es de 28.2. Aspecto que confirma la tendencia desfavorable de este indicador, cuando no se le oponen políticas proactivas económicas y sociales.

Financiamiento de las políticas sociales, aumentando los compromisos de endeudamiento, principal variable de restricción del gasto social.²⁵ .

En el tratamiento que el gobierno de Menem dio a la problemática de pobreza se debe observar que en ese periodo el Estado no dejó de estar presente para estos grupos y sus organizaciones ya que fueron objeto de múltiples programas sociales, la mayoría de asistencia directa. La sustitución de los ingresos provenientes del trabajo, por medio de subsidios (directos e indirectos) derivó en una alta dependencia de estos grupos de la asistencia del estado. Por su parte los sectores medios empobrecidos, que no fueron objeto de programas específicos de contención, pero sí fueron los que alimentaron la estadística de pobreza serán los que comienzan a demandar al Estado por la calidad de las políticas sociales (salud y educación) y por la falta de subsidios que los tome como beneficiarios y atenúe su caída bajo la línea de pobreza.²⁶

En este periodo los principales ejecutores de las políticas sociales que vieron aumentar sus competencias de manera inversamente proporcional a la disponibilidad de nuevos recursos, fueron los municipios. En Argentina hay 2200 municipios (el 70 % tiene menos de 30.000 habitantes) en la década del 90 el gasto social que pasó a ser ejecutado por los municipios aumentó del 6 al 8 % del GPS, mientras que en las provincias este porcentaje casi se duplicó. Como resultado de este modelo de descentralización de las políticas focalizadas en pobres estructurales y sin recursos adicionales para los nuevos pobres cada distrito fue resolviendo con recursos propios las brechas que le dejaba el ajuste dando lugar al proceso denominado como municipalización de la pobreza, en referencia a la expresión masiva, pero fragmentada del empobrecimiento según los mapas territoriales.

Los programas de reforma y ajuste que por más de dos décadas afectaron a la sociedad Argentina tuvieron un punto de inflexión en los estallidos del 19 y 20 de diciembre del 2001. Cuando acontecieron estos sucesos (protesta callejera y saqueos) que significaron 29 muertes por causa de la represión policial, el gasto social tenía una sub ejecución de un 30 %, al tiempo que la pobreza y el desempleo alcanzaba guarismos similares a los registrados durante el periodo hiperinflacionario de fines del 80. La devaluación del 2002 será un nuevo hito en la pérdida de los canales de movilidad social y la profundización de las desigualdades a favor de la dualización de esta sociedad.

Políticas sociales y pobreza. Notas para una agenda inclusiva.

²⁵ En este período el porcentaje de los servicios de la deuda pública dentro del gasto público total, pasaron del 5.20 % en 1990 al 15.10 % en el 2001. En el proceso de reconfiguración de las políticas sociales los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) tuvieron mucha participación. En más de 10 años de participación en la política social Argentina su participación no mejoró la asignación del gasto social (principal argumento de su participación) y tampoco se alcanzó una mejor cobertura de los programas (calculada en más de 30 % de déficit de la demanda).

²⁶ Un aspecto ineludible para entender el efecto de desocupación en la generación de pobreza es el aumento de la tasa de desocupación que en 1982 llegaba al 6 % de la población, en 1995 se disparó al 18.4 % y en el 2002 trepo al 21.4%.

En este punto nos preguntamos por cómo se rompe con la tendencia hacia la fragmentación y la desigualdad que se ha mantenido persistente por 30 años y dejó al estado sin herramientas (económicas e institucionales) para revertir esta tendencia. .²⁷

En el escenario actual y en pos de reflexionar sobre los canales de integración que pueden activarse por medio de las políticas sociales con vistas a una sociedad mas igualitaria , se señalan a continuación aspectos críticos que intervienen en este campo y que deben ser considerados a la hora de cambiar la tendencia actual que sigue siendo regresiva.²⁸ Para eso se desarrollan de manera introductoria algunos de los ejes/problema que pueden formar parte de la agenda social del bicentenario. Del mismo modo en cada punto además de las tensiones, se establecen algunas líneas de propuesta para orientar el debate .

Debilidad institucional del estado. Uno de los principales déficit para intervenir positivamente en lo social, es el vaciamiento de recursos humanos, tecnológicos y materiales que vienen padeciendo las instituciones del estado. Como ya se expreso el deterioro de la institución educativa, sanitaria y de acción social es el resultado de un aumento de la demanda inversamente proporcional al aumento de los recursos necesarios para atenderla. En el caso particular de las políticas destinadas a los sectores mas pobres (donde si ser realizaron en apariencia mayores gastos) se destaca la fragmentación del modelo que sustituye la lógica de política publica (institucionalizada y de mediano y largo plazo) por la de programas (focalizados y de corto plazo), generando problemas de cobertura, clientelismo y un efecto homogeneizador “hacia abajo” del estándar de bienestar. (Clemente, 2004).

En este punto la discusión es revisar el modelo de intervención y la calidad de las herramientas que el estado se da para impulsar los cambios en las situaciones deficitarias. La idea de transformación supone inversiones en equipamiento, recursos humanos y tecnología adecuada a la complejidad de los problemas en una perspectiva que sin perder lo territorial pueda contener la complejidad de algunas demandas en las áreas mas sensibles para atender la demanda de pobreza y exclusión que son salud, la educación y desarrollo social. Se trata de poner metas a mediano plazo y largo plazo y re trabajar el concepto de cobertura, calidad y descentralización recuperando a la institución publica como la representación del Estado en el proceso de **desfamiliarización** de la acción social.

La prosecución de las carreras profesionales, la jerarquización y concurso de los lugares de decisión en la función publica social y la ruptura del modelo de

²⁷ Un mejoramiento de la situación de los de abajo no es sinónimo de una mayor igualdad. Si lo que importa es un cambio esto se debe reflejar en que los de abajo pueden hayan pasado a disfrutar con su ingreso a algo que solo alcanzaban los de arriba, aunque la brecha no logre reflejarlo. (Strasser, Carlos, 2000)

²⁸ La medición del INDEC correspondiente a la segunda mitad del 2004 indica que la brecha volvió ampliarse y que ahora el 10 % de la población mas rica tuvo ingresos 28,2 veces mayor al 10 % mas pobre. Esto significa que los sectores mas pobres bajaron otro escalón y que en el 2004 pasaron de recibir el 1.4 % de la torta , ahora participan con 1.3%. Se estima que el alrededor 5.8 millones de personas (equivalente al 10 % de la familias mas pobres) disponen alrededor 1.80 por dia. Clarín, 2/7/05.

equipos autónomos insertos y en administración pública serían algunos de los temas que la Institución de la acción social debe revisar para producir algún impacto en la atención de la pobreza y la exclusión y recuperar la capacidad institucional para ejecutar en forma permanente ya que los problemas sociales (por su gravedad y expansión) no presentan modificación según la lógica de proyectos a corto plazo. La recuperación de la institucionalidad de las políticas social y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno optimizando las capacidades de gestión, en especial la de los municipios, serían parte de los temas de la dimensión institucional de esta agenda.

Gasto Social y capacidad de gestión e inversión en lo social. Este punto se vincula con el anterior y refiere a la disponibilidad de recursos para gasto social. En cuanto al **gasto social** se observa la falta de correspondencia entre el tipo de problemas, su magnitud y los recursos disponibles. Desde 1995 el GPS se mantiene relativamente constante, mientras que la pobreza pasó de afectar un 15 a un 50 % de la población. Este desfazaje explica en parte el deterioro de las prestaciones sociales y su deficiente impacto compensatorio.²⁹

En cuanto el impacto del gasto social, cuando se resta el gasto en seguridad social y en personal (salarios), la disponibilidad para definir políticas específicas se reduce al 24% del gasto total. Este monto dista mucho de lo que se necesita para recuperar condiciones básicas de bienestar de los grupos en indigencia y pobreza o para implementar programas más integrales en la línea de una política con fuerte impacto redistributivo como sería la modalidad de seguros de inclusión ciudadana de carácter universal y con montos que permitan la salida definitiva de la indigencia y la superación de la línea de pobreza. La posibilidad de construir bienestar sobre la base de un ingreso digno para todos establece un piso para la inclusión de los sectores que desde un extremo de la brecha lucha diariamente en un plano de subsistencia³⁰

Territorialización de las políticas y reproducción de la pobreza. La desarticulación del sistema de asistencia por la vía de sumar programas sociales focalizados con estructuras técnico-. Burocráticas independientes dentro del propio estado, es una metodología que erosiona la capacidad del estado para hacer políticas públicas. Por su parte los procesos de descentralización/ desconcentración de los programas sociales nacionales y provinciales en los municipios en convirtieron a la política social en rehén de múltiples condicionamientos (políticos presupuestarios e institucionales) que contribuyeron a profundizar las desigualdades territoriales y la estratificación social.

²⁹ El crecimiento del gasto público entre 1998 y 2001, se debe a los intereses de la deuda y a la caída del PBI y no al aumento de la inversión en la reducción de la pobreza. (De Simone, Carla, 2003).

³⁰ Esta línea de propuesta se viene debatiendo en el ámbito legislativo. La propuesta de seguro de inclusión (remuneración universal básica por familia y/o hijos menores no atada al empleo) tiene antecedentes en la historia reciente con la consulta pública que impulsó la CTA con más de 3 millones de firmas de adhesión días antes de los estallidos sociales de diciembre del 2001. Hay acuerdo en que no tratamiento en el Congreso de los proyectos existentes, no sería por motivos financieros sino estrictamente políticos.

En materia de descentralización fiscal, el paisaje municipal es heterogéneo. Los datos disponibles permiten concluir 1) que la descentralización de recursos hacia los niveles municipales adquirió modalidades institucionales muy diversas, 2) que las provincias han tendido a retener y no descentralizar hacia los municipios un significativo porcentaje de los recursos que perciben, 3) que aún cuando los porcentajes de recursos que las provincias transfieren a sus municipios es relativamente bajo hay diferencias entre las provincias y dentro de una misma provincia y 4) que también es muy alta la variación en la cantidad de recursos per. capita que reciben los municipios. (Clemente y Smulovitz, 2004).

A pesar de esto y por efecto de la propia gestión de los programas descentralizados los municipios (especialmente los medianos y grandes) a pesar de sus bajos niveles de autonomía (institucional y financiera), han desarrollado capacidades para la gestión del territorio y la promoción de políticas de inclusión con mas impacto que los otros niveles de gobierno. En este punto el debate sería resignificar el rol de los gobiernos locales, no para perder la centralidad de las políticas de estado, sino para articular lo sectorial con lo territorial, sin que se pierda el valor integrador de estas políticas. Esto requiere consensuar y elevar los parámetros de bienestar (pacto social) y que las diferencias regionales (económicas y culturales) sean parte de los programas nacionales y provinciales de desarrollo.

Endeudamiento por programas. En Argentina los BMDs participan como actores políticos de las negociaciones de la deuda externa a través de los programas sociales que contribuyen a financiar. Esto quedo reafirmado en las mediaciones que hicieron el BID y el BM durante el primer año de la crisis del 2002. La participación de los BMDs por medio de créditos (blandos), tiene consecuencias negativas especialmente cuando la financiación: i. Esta destinada a gastos corrientes, es decir que no supone nuevas inversiones y ii. Esta localizada en programas prioritarios cuya posible discontinuidad pone en riesgo la prestación y por ende la gobernabilidad. (A, clemente 2004). Es ingenuo suponer que los BMDs en un contexto de tanta precariedad y presión por parte del FMI, no utilicen los programas sociales como variable política y disciplinadora de la administración pública en el tratamiento de la cuestión social. Los más sensibles en ese sentido son el Jefes y jefas de Hogar (JyJ de H), parte del Manos a la Obra y el FONCAP en el caso del BM. En el caso del BID los programas más sensibles en cuanto gobernabilidad son el Familias y el Remediar.³¹

En este punto se propone ganar en autonomía, a partir del financiamiento con recursos propios de los programas considerados prioritarios y conjurar así en el plano social el disciplinamiento en lo político por efecto de los compromisos en los planes sociales. El aumento del superávit primario hacen posible reemplazar financiamiento externo con recursos propios al tiempo de aumentar la proporción del GPS en proporción al crecimiento de la economía para lograr efectos redistributivos que superen el nivel de supervivencia (equivalente al

³¹ . La incidencia de la deuda en la vida cotidiana de los argentinos quedo plasmada en el presupuesto público del 2004, cuando se estableció que el pago de intereses por la deuda significara 3 veces el presupuesto asignado a salud para el mismo año.(CTA, 2003).

menos de la mitad de una canasta de indigencia) que tienen hoy los programas de ingresos como el JyJ de H y el Familias.

Relaciones de cooperación estado/ sociedad. Otro ítem polémico que deriva de un enfoque neoliberal de las políticas sociales, es el lugar asignado a las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de los programas sociales (ONGs y organizaciones de base). En el proceso que Nora Aquín (2003) denomina refileantropización de las políticas sociales se produce un desplazamiento a las organizaciones sociales de las acciones de contención social que debería hacer el estado. Curiosamente el principio del milenio y en vísperas al bicentenario nos encontramos con la vigencia de las lógicas de principio del siglo pasado, especialmente en cuanto responsabilizar a la familia y delegar en la sociedad civil la atención de sectores excluidos. El modelo de delegación por omisión es el que prevalece por la magnitud de la demanda y la deficiente respuesta (cobertura) del estado.³²

Actualmente las articulaciones entre el estado y las ONGs si bien se han sincerado en cuanto los niveles de responsabilidad que le competen a unos y otros, no logra establecer un modelo de cooperación que le permita a las organizaciones hacer un aporte complementario al del estado y así recuperar una agenda de tipo mas estratégica , ya que el retorno del estado en la atención de los problemas de las familias tiene aún una expresión (cobertura) insuficiente y deficientes en relación a la gravedad y complejidad de la pobreza estructural que padecen amplios sectores sociales.

De manera complementaria el sector no gubernamental debería ser considerado por el Estado según su heterogeneidad y múltiples complementariedades, revalorizando no solo su capacidad para transferir recursos de cooperación hacia los sectores mas pobres, sino también para promover innovación y cooperar como parte del movimiento social en la recuperación de un modelo de solidaridad orgánica, base de un sistema social integrador.

Convivencia de enfoques y modelos de atención a la pobreza.

En cuanto a la demanda directa, se observan algunas regularidades tales como: modificación de los estándares de bienestar y la naturalización de situaciones deficitarias. Ambas cuestiones se combinan provocando demandas tardías por efecto del desaliento que produce la falta de respuesta oportuna por parte de las instituciones. (Clemente, 2003). Los reclamos son tan básicos que se pierde el componente transformador que puede tener la demanda social. A partir de que el trabajo deja de actuar como medio de inclusión, los subsidios del estado pasan a ser un medio de reafiliación que por su propia naturaleza (dependencia y monto) tienen efecto residual.

³² Independientemente de la opinión que se pueda tener respecto a las derivaciones de la política alimentaria sería una de las prestaciones que alcanza cobertura por efecto de estas articulaciones.

La cuestión social, derivada del desempleo y la imposibilidad de muchos sectores por generar ingresos suficientes para su abastecimiento motivo lo que se podría denominar una segunda generación de políticas localizadas, con eje en la recuperación de capacidades para la generación de ingresos y el trabajo, que comprenden estrategias de autoconsumo, autoempleo y otras instituciones de la economía social (fabricas recuperadas, empresas sociales, cooperativas, etc). Los programas socioproductivos (como el Manos a la Obra) y algunas iniciativas de reinserción laboral, son hasta ahora las únicas ofertas orientadas a los sectores que tienen mas dependencia con la asistencia del Estado. En este punto el debate no debería estar solo presente en el área de desarrollo social, sino de todos los ministerios (especialmente economía y educación) a fin de jerarquizar el debate sobre la pobreza y sus verdaderas causas, despenalizando a las familias pobres por su poca capacidad para insertarse en el mercado de trabajo. Desde la perspectiva de la inclusión social, las políticas sociales con enfoque socio productivo (en tanto se articulen con las económicas) tendrían potencial no solo para dar respuesta a la falta de ingresos, sino principalmente para contribuir a la recuperación de la agenda de derechos en materia de acceso al trabajo para los sectores mas pobres.

La persistencia de la brecha actual de desigualdad nos indica que la posibilidad de revertir esa tendencia por efecto del crecimiento de la economía volvería a ser una falacia, de modo que tenemos que plantearnos cual seria la relación entre la economía social y la economía de mercado en caso de entender como prioridad la participación de las políticas socio productivas como política de estado destinada a promover capacidades para el trabajo y la generación de ingresos en los sectores con alta dependencia de la política social y que constituyen lo que José Num (2001) denomina **masa marginal**.³³

El debate hacia un bicentenario por una sociedad mas justa

En las condiciones actuales la participación activa del estado en la reducción de los niveles actuales de pobreza a partir de activación de mecanismos de redistribución de riqueza parece ser el único modo de no condenar a la mitad de la población a portar una ciudadanía de segunda categoría.

En principio se trata de pensar en procesos que reediten la politización y movilización de redes, ya no como modo de conjurar la anomia social como en el verano del 2002, sino en clave de un proyecto mas amplio y abarcador que conducido desde el propio gobierno trascienda el cronograma electoral y reedite un **pacto social** entre el gobierno y los actores nacionales contemporáneos, donde no pueden faltar quienes han sostenido la gobernabilidad en plena emergencia social como son los gobiernos municipales y el movimiento social a través de sus organizaciones. Esta convocatoria

³³ Jose Num. plantea que el concepto de "masa marginal" refiere a los sectores que a diferencia del denominado como ejercito ndustrila de reserva, si bien AMBOS SE SITUAN EN LAS RELACIONES entre población sobrante y sector productivo hegemónico. En el caso de la masa marginal, la categoría implica una doble referencia al sistema que por un lado genera este excedente y por otro no precisa de el para seguir funcionando.

podría estar mediada por organismos que han sobrevivido a la coyuntura de emergencia y actúan como modelo para el dialogo intersectorial como son los consejos consultivos y las múltiples mesas y foros de concertación que están actuando, por vocación democrática de sus miembros, a lo largo de todo el territorio del país.

Bibliografía Citada

- Carballeda, Alfredo. Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad. UNLP. ETS. 2000.
- Clemente, Adriana. Deuda Externa y Deuda Social. Sociedad y deuda Externa. Dimensiones Sociales, políticas y económicas. Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad. UBA. FCES. 2005
- Clemente, Adriana. Desarrollo Local y Gobernabilidad Democrática. Adorna Clemente compiladora). Ediciones IIED-AL, Bs.As. 2004
- Clemente, Adriana. Colapso. America debate. The New School. IIED- AL. Bs.As. Argentina. 2002.
- De Simone, Carla. ¿Es alto el gasto del estado en Argentina?. En cambio Cultural. Investigación. www.cambiocultural.com.ar/investigación/gasto.htm
- Isuani, Ernesto. Los orígenes conflictivos de la seguridad social en Argentina. Centro Editor de AL. Bs.As. 1985.
- Britos, Nora. La trayectoria de la ciudadanía en Argentina. Derechos Humanos y ciudadanía. En Ensayos sobre Ciudadanía. Nora Aquin compiladora. Editorial Espacio.2003.
- Caracterización y Evolución del Gasto Publico Social. 1980.1997. Secretaria de Programación Económica y regional. Dirección de gastos sociales consolidados. Argentina.
- Fischer, Joseph. Sociología. Biblioteca Herder. Barcelona, 1970.
- Gernuchunoff, Pablo y Lucas, Lach. El ciclo de la ilusion y el desencanto. Un siglo de políticas economicas Argentinas. Ariel Sociedad Economica. Bs.As. 1998.
- Lozada, Ediciones Jurídicas Cuyo. Mendoza, 2002
- LOZANO, Claudio. Consideraciones acerca del presupuesto 2004. Instituto de Estudios y Formación. CTA. Mimeo.
- Muñiz Pichardo, Arlette. E del Impacto Social. Ed. Humanitas. Argentina. 1993.
- Isuani, Ernesto. Los orígenes conflictivos de la seguridad social en Argentina. Centro Editor de AL. Bs.As. 1985.
- Num, Jose. Marginalidad y eclusion social, Fondo de Cultura Economica. Bus. As. 2001.
- Parra, Gustavo. Antimodernidad y trabajo Social. Origenes y Expansion del Trabajo Social Argentino. 1999. Ed. Espacio.Bs.As. Argentina.
- Strasser, Carlos. Democracia y Desigualdad. Sobre la democracia real a fines de siglo xx. Clacso. 2000.