



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspUBLICASUFMA@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Fernández Soto, Silvia

POLITICAS SOCIALES Y PROYECTOS DE SOCIEDAD: crisis, neoliberalismo y reconfiguración  
“neodesarrollista” em Argentina em El siglo XXI.

Revista de Políticas Públicas, vol. 17, núm. 2, julio-diciembre, 2013, pp. 368-388

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Maranhão, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321129418009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

**Silvia Fernández Soto**

Universidad Nacional Del Centro de La Provincia de Buenos Aires (UNICEN)

POLÍTICAS SOCIAIS E PROJETOS DE SOCIEDADE: crises, neoliberalismo e reconfiguração “neodesenvolvimentista” na Argentina no século XXI.

RESUMO: O presente artigo tem como foco central a reconfiguração da matriz de desenvolvimento vigente na Argentina, como resultado do aprofundamento da crise e dos conflitos sociais a partir de 2001-02. Identifica a presença de inflexões e continuidades neste momento de recomposição hegemônica, ao qual alguns autores denominam de “fase pós-neoliberal neodesenvolvimentista”, fruto das correlações de forças resultantes no movimento geral da sociedade. Para tanto, aborda, em primeiro lugar, a reação neoliberal no marco da crise capitalista e a configuração da lógica de acumulação sob um padrão flexível. Em segundo lugar, analisa o contexto de crise do início do século XXI, destacando as inflexões e continuidades com o neoliberalismo e caracterizando o comportamento dos principais indicadores socioeconômicos. Em terceiro lugar, discute as reações ao neoliberalismo e a recomposição neodesenvolvimentista observadas na Argentina assim como em algumas experiências nacionais na região latino-americana, identificando continuidades e rupturas. Por último, tomando como referência este contexto, analisa a orientação das políticas sociais após a crise de 2001, pondo em discussão a ação estatal e suas políticas com os projetos de sociedade que se encontram em disputa na Argentina na atualidade.

Palavras-chave: Argentina, Desenvolvimento, Neoliberalismo.

SOCIAL POLICIES AND SOCIETY PROJECTS: crises, neo-liberalism and “neo-developmental” reconfiguration in Argentina in the 21st century.

ABSTRACT: This present article has as its main focus the reconfiguration of the development matrix acting in Argentina, as a result of the deepening crisis and the social conflicts from 2001-02. Identifies the presence of inflexions and continuities in this moment of hegemonic recomposition, which some authors call of “post neo-liberal neo-developmental phase”, fruit of the correlations of forces resulting in the general movement of the society. Therefore, addresses, in first place, the neo-liberal reaction in the mark of the capitalist crisis and the logic configuration of the accumulation in a flexible standard. In second place it analyzes the context of crisis from the beginning of the 21st century, highlighting the inflexions and continuities with the neo-liberalism and characterizing the behavior of the main socioeconomic indicators. In third place, discusses the reactions to neo-liberalism and the neo-developmental recomposition observed in Argentina as well in some national experiences in the latin american region, identifying continuities and ruptures. For last, taking as reference this context, it analyzes the orientation of the social policies after the 2001 crisis, putting in discussion the state action and its politics with the projects of society that are in dispute in Argentina nowadays.

Keywords: Argentina, development, neo-developmental

Recebido em: 25/09/2013. Aprovado em: 09/11/2013.

## 1 PRESENTACIÓN

Política social es una cuestión compleja y profundamente discutida en las ciencias sociales. Desde una perspectiva crítica y de totalidad, se pondrá su comprensión en relación al proceso de acumulación capitalista, y a la ampliación de las funciones del Estado (GRAMSCI, 1998). Es necesario definir el carácter estructural y contradictorio del Estado en la sociedad capitalista. El Estado se constituye en una relación social objetivada (POULANTZAS, 1979) que condensa y procesa las relaciones de fuerza entre clases y fracciones de clase desplegadas en un momento histórico determinado. El Estado capitalista no es una “cosa neutra”, abstracta y externa a las relaciones sociales fundamentales de la sociedad, sino una relación que se institucionaliza y adquiere materialidad, procesando las relaciones de fuerza entre clases y fracciones de clase. Se ve interpelado en su espacio geográfico a garantizar la reproducción de las relaciones sociales capitalistas de las cuales brota, al mismo tiempo que construir legitimidad social del orden vigente.

Gough (1978), indica el carácter contradictorio del Estado, que atiende, los intereses del proceso de acumulación y va incorporando demandas e intereses sociales en el marco de la construcción histórica de la protección social. “La política social se constituye como una fuerza activa que se institucionaliza, participa del ordenamiento de las relaciones sociales, mantenimiento del orden social y de la construcción de legitimación de proyectos sociales vigentes” (FERNÁNDEZ SOTO, 2005, p.156). Responde a la incorporación (fragmentada y parcializada) de demandas e intereses de las clases subalternas, como expresión de las luchas sociales y el reconocimiento de las necesidades de la clase trabajadora. Las políticas sociales emanan de las necesidades de acumulación del capital, y, al mismo tiempo y contradictoriamente, de las necesidades de reproducción de las condiciones materiales de existencia de los trabajadores. Por eso la política social adquiere un carácter relativo e histórico, adquiere concreción en contextos determinados de acumulación/legitimación, donde los intereses antagónicos de las clases sociales fundamentales están en disputa. Esta perspectiva de totalidad nos permite comprender el sentido político y social de la política social, en relación a los procesos de acumulación, a los procesos de organización del trabajo y a la configuración de los sistemas de protección social.

La crisis capitalista que se inicia hacia fines

de la década del sesenta e inicios de la década del 70 del siglo pasado, se caracteriza por una ofensiva general del capital y del Estado contra la clase trabajadora y contra las condiciones vigentes durante la fase de apogeo del “fordismo”, y dio origen a un período en la historia del capital en donde se da en forma exacerbada la destrucción de las fuerzas productivas, de la naturaleza y del medio ambiente y también de la fuerza humana del trabajo. En Argentina, en un proceso histórico que se manifiesta claramente hacia 1975/1976, con la irrupción de la última dictadura militar, se verifica la imposición por parte del capital de que las fuerzas armadas tomen el control del Estado con el objetivo de garantizar un cambio en la correlación de fuerza sociales que permita la imposición de un nuevo proyecto de sociedad. Lo cual se concreta mediante el inicio de la desarticulación del patrón de acumulación/legitimación de la segunda posguerra, basado en la denominada “Industrialización Sustitutiva de Importaciones”.

Este proceso de desarticulación que se inicia con la última dictadura militar en 1976, tendrá un momento significativo en la década del 90 con la adopción de las políticas “neoliberales”, lo cual lleva a la culminación de la forma de organización social centrada en el capital industrial, y su reemplazo por la forma de organización social que despliega el capital financiero. Por lo cual se impone por la fuerza un cambio fundamental en las condiciones generales de la producción, lo cual supone que la sociedad argentina actual sea cualitativamente distinta de la que llega hasta la década del 70.

El neoliberalismo, entendido como un proyecto de clase tendiente a restituir el poder de la clase dominante (HARVEY, 2007), exhibe en América Latina sus límites, sus fracasos, sus dramáticas consecuencias sociales y económicas a fines del siglo XX. La agudización de la crisis y conflictividad social expresada en Argentina 2001-02, dio paso a la reconfiguración de la matriz de desarrollo vigente. El período que se abre pos crisis del 2001, indica inflexiones y continuidades, fruto de las correlaciones de fuerza resultantes en el movimiento general de la sociedad. Es este momento de recomposición hegemónica el que algunos autores la denominan “fase posneoliberal neodesarrollista”.

Organizamos el presente trabajo realizando cuatro momentos:

Analizamos la reacción neoliberal en el marco de la Crisis capitalista y la configuración de la lógica de acumulación bajo un patrón flexible y por desposesión.

Observamos en el contexto de la crisis de

inicios del siglo XXI, las inflexiones y continuidades con el neoliberalismo. Caracterizamos el comportamiento de los principales indicadores socio-económicos.

Analizamos las impugnaciones al neoliberalismo y recomposición “neodesarrollista” que se teje en Argentina como en algunas experiencias nacionales de la región latinoamericana. Observamos las continuidades y rupturas.

Por último, en este contexto ubicamos el análisis de la orientación de las políticas sociales, pos crisis del 2001. Realizamos el análisis poniendo en discusión la acción estatal y sus políticas con los proyectos de sociedad que se encuentran en disputa en la Argentina actual.

## 2 CRISIS CAPITALISTA Y ACUMULACIÓN FLEXIBLE: La reacción Neoliberal

Desde 1970 se expresan un conjunto de cambios radicales en la organización del capitalismo que se había constituido en dominante desde la posguerra. Se produce un pasaje del modelo de acumulación de capital fordista (cadena de montaje de producción en masa, organización política de masas, intervenciones del Estado de Bienestar), a la acumulación flexible (búsqueda y configuración de mercados especializados, descentralización y dispersión espacial de la producción, retracción del Estado Nación de las políticas intervencionistas unida a la liberalización y la privatización) (HARVEY, 2007). La crisis y reestructuración capitalista a escala global, genera una re-configuración territorial, socio-económica y política que se ha denominado globalización neoliberal. Esta crisis implica una crisis societaria global que modifica el patrón de producción “fordista” bajo un sistema de regulación keynesiano, asociado a un Régimen de Bienestar Social institucional redistributivo. (NETTO, 1993; MÉSZÁROS, 2002; HOBBSAWM, 1995; O’CONNOR, 1987).

Esta fase de “acumulación flexible” (HARVEY, 2004), como respuesta reaccionaria a la crisis capitalista de inicios de la década del 70, ha puesto en cuestionamiento las denominadas “rigideces” del fordismo, abonando una concepción del mundo que promueve la liberación de todos los obstáculos a la valorización capitalista. Se caracteriza por los elevados niveles de transnacionalización de las empresas capitalistas, la mundialización de las relaciones capitalistas de producción, el desarrollo y tecnificación del capital financiero (HARVEY, 2007). La “acumulación flexible” “apela a la flexibilidad con relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas del consumo. Se define por la emergen-

cia de sectores totalmente nuevos de producción, nuevas formas de producir servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, niveles sumamente intensos de innovación comercial, tecnológica y organizativa.” (HARVEY, 2004, p. 170-171) Este proceso ha implicado una reconfiguración espacio-temporal en el mundo capitalista. Las transformaciones tecnológicas- comunicacionales y en los costos de transporte, han hecho que en un tiempo menor se tomen decisiones que afectan un espacio más amplio y diversificado.

Las transformaciones sociales desarrolladas en el neoliberalismo bajo la dirección del capital financiero, modifican sustancialmente las condiciones materiales de vida de las clases trabajadoras. El denominado “proyecto neoliberal” (ANDERSON, P. 1999; EZCURRA, A. M. 1998; D’AGOSTINO H. 2004) encarna la estrategia burguesa de reestructuración general de organización social frente a la crisis y a las luchas de clases, expresando cambios generales en las condiciones generales de la producción (pasaje de una organización social centrada en el capital industrial a una forma de organización regida por el capital financiero), en la regulación de las relaciones de trabajo (flexibilización y precarización laboral) y en la Intervención Social del Estado (bajo las denominadas “Reformas” del Estado). Estas transformaciones expresan claramente la contestación rotunda del capital a la caída de la tasa de ganancia en las décadas del sesenta y setenta del siglo XX. Es así que los años siguientes se caracterizaron por transformaciones radicales en el plano tecnológico y organizacional del proceso productivo<sup>1</sup>, por la mundialización de la economía (CHESNAIS, F. 1994), y por los denominados “ajustes estructurales”, los cuales le otorgan un nuevo perfil a las políticas diseñadas por los Estados nacionales, y que termina conformando una nueva matriz de relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

El neoliberalismo se constituyó en una estrategia imperialista de clase en la fase de desarrollo del capitalismo financiero. Cierra la “etapa dorada del capitalismo monopolista” expresado en el bienestarismo fordista-keynesiano (JESSOP, B: 2008); e inaugura una larga y honda recesión combinada con altas tasas de inflación (HOBBSAWM, E. 1995; PRZEWORSKI, A. 1988; MANDEL. 1976). La dominación imperialista sobre el resto del mundo favoreció las transformaciones neoliberales; el estadio neoliberal del imperialismo se mostró propicio para las clases y países dominantes al traspasar enorme renta del resto del mundo. En consecuencia el proyecto de sociedad que encar-

na el neoliberalismo, el de restablecimiento del poder y de la renta de las clases propietarias de los medios de producción, terminó reforzado. (DUMÉNIL, G. Y LÉVY, D. 2004; HARVEY. 2007)

Es un proceso global, que adquiere particularidades en cada experiencia nacional, en función de los desarrollos históricos específicos y las luchas de clases y correlaciones de fuerza resultantes en cada territorio nacional, que se materializan en determinadas formas de desarrollo e intervención social del Estado.

En Argentina, la configuración de este nuevo patrón de desarrollo capitalista en contestación a la crisis del fordismo asentado en la lógica de la acumulación flexible, se inicia en 1976, con el comienzo de la última dictadura cívico militar, imponiendo por la fuerza los principios generales de organización de la sociedad, que se consolidan en la década del noventa. Bajo una concepción monetarista neo-conservadora, se apunta a debilitar a la clase trabajadora a través de la directa represión de sus formas organizativas y de sus cuadros de clase, o interviniendo en la organización sindical, desregulando relaciones laborales y desestructurando los sistemas protectivos, en un contexto global de devaluación de la fuerza de trabajo como respuesta capitalista a la crisis. Con el desenvolvimiento de una nueva fase de desarrollo capitalista, caracterizado por procesos de repulsión de fuerza de trabajo y despojo de sus conquistas, se ha reconfigurado “regresivamente” el mundo del trabajo. Emergen y se consolidan nuevas formas de dominación y subalternización, vinculadas a la extensión de la flexibilización y precarización.

De esta manera, desde mediados de la década del setenta es posible visualizar las características que asume el proceso global de la nueva configuración del patrón de acumulación-legitimación, ahora bajo los principios de la “acumulación flexible” frente a la crisis del orden mundial de posguerra del fordismo, emergiendo el denominado toyotismo en Occidente.

Enfrentándose al poder construido por la clase trabajadora y expresado en la extensión de las luchas sociales, el capital reacciona reconfigurando la estrategia global de dominación. No sólo hace primar sus principios capitalistas en las formas de organizar el proceso productivo, promoviendo la devaluación de la fuerza de trabajo, para contrarrestar la caída de las ganancias frente a la crisis, sino también reconfigurando el orden hegemónico, penetrando en la vida social, en las diversas esferas de la sociabilidad, que permiten la reproducción de la sociedad como una totalidad. Así ve-

mos emerger la exacerbación del individualismo y la competencia, la hiper-fragmentación de la comprensión de lo social, sobresaltando los aspectos fenoménicos de la misma y formulando propuestas de intervención que operan en ese sentido fragmentador.

Las transformaciones manifestadas por el sistema capitalista han sido indicadas, así como sus consecuencias, por distintos autores (Antunes: 1995, Harvey: 2007, 2007a, 2012). “Tenemos, entonces, que el cambio en la centralidad de las ramas de la economía, la llamada terciarización, ha sido acompañado por procesos que implican, para las distintas ramas, concentración del capital, descentralización productiva y cambios en los procesos de trabajo. Esto ha planteado una nueva configuración de la clase obrera, con el aumento progresivo del volumen de desocupados y sub-ocupados, la reducción del volumen de trabajadores ocupados formalmente, y la precarización de gran parte de la clase trabajadora. En términos generales, el proceso desarrollado desde inicios de la década del setenta del siglo XX ha implicado una nueva configuración socio-política, que incluye un nuevo rol del Estado y un proceso novedoso, como ideología, para realizar la acumulación. En esta idea, la flexibilización ha sido desde ese entonces la punta de lanza del capital en el proceso general de acumulación capitalista, ahora bajo el dominio de su aspecto financiero.” (FERNÁNDEZ SOTO; TRIPIANA, 2009)

Esta nueva forma de acumulación capitalista, engendra nuevas formas de organización y gestión del trabajo y una reconfiguración de los sistemas de protección social. La flexibilización, en sus múltiples formas, va expresando el sentido más general de “racionalización” de la fuerza de trabajo, devaluando sus costos procurando el aumento de las ganancias capitalistas. En este contexto de “acumulación flexible”, el mercado laboral, se reconfigura regresivamente. “enfrentados con la fuerte volatilidad del mercado, la mayor competencia y la disminución de los márgenes de ganancia, los empleadores se han aprovechado de la debilidad sindical y de los recursos de trabajadores excedentes (desempleados o subempleados) para impulsar regímenes y contratos laborales mucho más flexibles.” Se ha producido un “[...] desplazamiento del empleo regular hacia los contratos o subcontratos de trabajo temporario o de medio tiempo.” (HARVEY, 2004, 173).

Antunes (2003) señala un conjunto de procesos que dan cuenta de la morfología contemporánea del trabajo en la sociedad capitalista. Por un lado se ha verificado una desproletari-

zación del trabajo industrial, fabril, en los países del capitalismo avanzado. En otras palabras, hubo una disminución de la clase obrera industrial tradicional. Pero, paralelamente, se ha efectuado una importante expansión del trabajo asalariado, a partir de la enorme ampliación del asalariamiento en el sector de servicios; se ha verificado una significativa heterogeneización del trabajo, expresada a través de la creciente incorporación del contingente femenino en el mundo obrero, se vive también una subproletarización intensificada. El más brutal de esas transformaciones es la expansión, sin precedentes en la era moderna, del desempleo estructural.

El conjunto de estos procesos: disminución del proletariado industrial, expansión del trabajo asalariado, tercerización del trabajo, aumento de la mano de obra femenina e infantil, precarización del trabajo, desempleo estructural y empobrecimiento; impactan en la materialidad y subjetividad de la clase trabajadora, la cual se ha convertido en más heterogénea, fragmentada y compleja. (Fernández Soto y Tripiána, 2011, 9)

En este contexto señalado de “acumulación flexible”, la flexibilidad y precariedad constituyen una estrategia hegemónica. En Argentina, el Estado ha asumido un papel protagonista en las reformas regresivas de la protección social, en la legislación laboral y en los procesos de flexibilización de las relaciones laborales, que implicaron construir un nuevo estado normativo y normalizador, legalizando prácticas que se venían estableciendo en el mercado de trabajo.

El capital financiero se mostró cada vez más volátil y destructivo. Esta estrategia abierta de super-explotación del trabajo se da junto a la super-explotación de la naturaleza. Se lleva adelante en Argentina (y en el territorio latinoamericano) procesos de saqueo y privatización en manos del capital financiero<sup>2</sup>. La acumulación por desposesión se constituye en un rasgo decisivo del capitalismo global, constituyendo la privatización un elemento central de este proceso. Sobre el carácter destructivo de la lógica de acumulación financiera en esta fase de desarrollo capitalista se consolida la estrategia doble de sobreexplotación del trabajo y la naturaleza (Harvey, D.: 2007).

Bajo el contexto de la acumulación flexible, con la crisis de las formas de regulación social, van adquiriendo protagonismo los argumentos y definiciones políticas formuladas por el Banco Mundial (“Social Risk Management”) que, cuestiona las garantías materiales universales de protección social a través de la provisión

de bienes y servicios públicos colectivos construidos en la configuración del “Estado de Bienestar keynesianos”. Adquieren centralidad las transferencias de recursos monetarios condicionadas, para que los pobres cumplan con los comportamientos y actividades que se le asignan y administren individualmente los “riesgos” a los que están expuestos.

De esta manera se consolidan, en la década del noventa, los ejes estratégicos (políticos, económicos, sociales, culturales) emprendidos por la última dictadura militar a mediados de la década del setenta: concentración y extranjerización, centralmente en los sectores económicos referidos al petróleo, el gas, la gran minería, el sector financiero y el agroexportador, principalmente el denominado “complejo sojero”. Los cuales han sido a partir de una intensa selectividad estatal beneficiados por incentivos, subsidios, exenciones impositivas y promociones que nos permiten comprender las abundantes tasas de ganancia de estos sectores.

Concentración económica, centralización del capital, distribución regresiva del ingreso, privatización de las empresas públicas, reorientación regresiva de la intervención del Estado, imponiéndose criterios de focalización, selectividad estructural negativa, descentralización y desconcentración subsidiaria, son las tendencias generales que se consolidan desde mediados de la década del setenta.

## **2 CONTEXTO DE LA CRISIS DE INICIOS DEL SIGLO XXI, COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOCIO-ECONÓMICOS**

América Latina en la primera década del siglo XXI exhibe inflexiones en relación a las situaciones socioeconómicas registradas en las décadas anteriores del 80 y 90. Pese a estas “mejoras” en los indicadores permanecen enormes deudas sociales.

Se registra una disminución del porcentaje de las personas que viven en condiciones de pobreza e indigencia. La reducción de la pobreza acumulada desde 1999 alcanzó 12.4%, a la vez que la indigencia se ha reducido un 6.3%. Asimismo, la reducción de ambos indicadores con respecto a 1990 totalizaba 17.0 y 10.3% (CEPAL, 2011). En 2010, el índice de pobreza de la región se situó en un 31.4%, lo que incluye a un 12,3% de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia. En términos absolutos, estas cifras equivalen a 177 millones de personas pobres, de las cuales 70 millones eran indigentes (CEPAL, 2011). Si bien en

términos relativos se registra una disminución, en términos absolutos significa un incremento de 41 millones de pobres entre 1980 y 2010; y un incremento de 8 millones de indigentes para el mismo período. Esto expresa que un tercio de los habitantes de la región, no reciben ingresos suficientes para cubrir las necesidades consideradas básicas<sup>3</sup>. El año 2010 se caracterizó por un aumento de las tasas de inflación en todos los países de la región. El promedio simple de las variaciones se situó en un 6,5%, 2,8 puntos porcentuales más que en 2009 (CEPAL 2011).

A partir del 2003, para la experiencia Argentina, los indicadores oficiales muestran una tendencia contraria a la desarrollada bajo la hegemonía neoliberal. La pobreza pasa de abarcar a más del 50% en el 2002 al 5,4% en el segundo semestre del 2012<sup>4</sup>. Para CIFRA, el centro de investigación de la CTA, la pobreza evoluciona desde el 49,4 % en el 2003 (tercer trimestre) al 19,9 % en el 2012 (segundo trimestre).

La desocupación abierta, según datos oficiales (EPH-INDEC), alcanza en el 2012 al 7,2 % de la población económicamente activa, cuando llegó a tener un pico de 21,5% de la PEA en el 2002.

Lo que puede observarse es que en la primera década del siglo XXI, y considerando el período que se abre a partir del 2003, Argentina exhibe un comportamiento positivo en los indicadores sociales, con una importante disminución tanto de la pobreza como de la indigencia, tasas que se ubican por debajo de las existentes en los años 1990. De igual modo, disminuye significativamente la desocupación, y aumenta la tasa de empleo, aunque los registros de este último indicador se muestran sin variaciones significativas desde el año 2007. De todos modos, en términos generales el panorama es más que positivo para los años considerados.

Ahora bien, consideramos necesario indicar que el aumento de la tasa de empleo y la significativa disminución de la desocupación se da en un contexto de creciente generación de riqueza, y poca variación en la distribución de la misma.

Resulta claro que la crisis del 2001 es un hito en la evolución social argentina, y las medidas para superarla han tenido consecuencias muy importantes, lo cual puede verificarse observando la distribución funcional del ingreso en el país. “Con la crisis final del régimen de convertibilidad y la devaluación de la moneda, los asalariados perdieron varios puntos en la distribución del ingreso nacional. De acuerdo

con estimaciones propias, en el año 2001 la masa salarial representaba el 38,5% del valor agregado bruto y al año siguiente se había reducido al 31,4%. La contrapartida fue un incremento en las ganancias empresarias, que en muchos sectores alcanzaron niveles extraordinarios que se mantendrían en los años sucesivos.” (CIFRA, 2011)

Por otro lado, a partir del 2003, la generación de empleo resultó muy intensa, proceso que implicó que el total de puestos creciera casi 40% entre 2002 y 2009. Esta fuerte creación de empleo junto con una recuperación relativa de los salarios permitió que la participación de los asalariados sobre el valor agregado volviera a incrementarse. Según la Cuenta de Generación del Ingreso, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales-INDEC, recién en el año 2006 la proporción volvió a ser casi la misma que en el año 2000; es decir, que fueron necesarios cuatro años para recuperar lo que se perdió sólo en uno (entre 2001 y 2002). (CIFRA, 2011:p.11).

A su vez, la desigualdad en la distribución del ingreso disminuye, aunque, considerando un período mayor, el cambio no resulta mayormente significativo.

Excepto en los primeros años de la década del setenta, previo a la última dictadura, el Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar<sup>5</sup> siempre ha sido superior a 0,4, con picos fuertes en la hiper-inflación de 1989 y los años de crisis de 2001-2003. En el gráfico observamos una tendencia ascendente que llega a su techo en los años 2001-2003, para comenzar a descender a partir de esa fecha. De todos modos, esta última tendencia no revierte totalmente la desigualdad creciente del período anterior a la crisis del 2001: para el 2010 el índice fue de 0,457, valor similar al de 1987, no alcanzando los valores registrados en los primeros años de la década del setenta.

Al mismo tiempo, si consideramos la composición de la población ocupada podemos observar el peso predominante de la categoría asalariados, que según datos del INDEC correspondiente al último trimestre del 2012 representan el 76,9% de los ocupados, contra 23,1% no asalariados. En esta población asalariada, el 34,5 % no tiene descuento jubilatorio, lo cual indica que una importante porción de la fuerza de trabajo asalariada se encuentra sin protección, que sumado al alto porcentaje de trabajadores no asalariados que no cuentan con ningún tipo de protección social, es posible afirmar que pese a las mejoras registradas de la tasa de empleo, se consolida un porcentaje amplio de trabajadores en relación de depen-

dencia que se encuentran desprotegidos, estén ocupados en el sector privado o en el servicio doméstico (en este último caso, al menos tres de cada cuatro trabajadoras en el sector lo hacen de manera precaria). A lo cual se le debe agregar el alto porcentaje de trabajadores por cuenta propia y familiares sin cobertura social.

La configuración y perpetuación de contingentes de trabajadores precarios, es un factor determinante de los procesos de empobrecimiento relativo de la clase trabajadora y de conservación de las desigualdades sociales. En términos absolutos, se computan en Argentina para el 2012 unos 11.800.000 asalariados, de los cuales 7.8 millones registra en el sector formal y 4.0 millones en el informal. El salario promedio sobre el que se realizan los aportes jubilatorios llega a los 5.500 pesos, pero el 55% de esos trabajadores percibe hasta 4.000, muy alejado de la canasta familiar estimada entre 5.000 y 6.000 pesos. En el otro extremo 1.4 millones gana entre \$7.000 y 30.000 o más pesos al mes. Los trabajadores no registrados ganan como mínimo un 30% menos que los registrados. Esta fragmentación se percibe también al interior de los trabajadores del sector público, entre los del Estado nacional y los que laboran en los Estados provinciales y municipales. (EDI, 2012, en base a datos del INDEC y Dirección Nacional de Programación Económica).

Así emerge la categoría de "trabajador pobre" (el obrero que aún trabajando no cubre la canasta familiar -alimentaria o total-), frente a la figura del "desocupado pobre" que prevalecía en la crisis del 2001. Tener trabajo no garantiza cubrir las condiciones materiales de existencia (según CIFRA para el 2012, tres cuartas partes de los jefes de hogares pobres tienen trabajo no registrado). No es suficiente tener empleo, sino el nivel de remuneración y protección asociado al mismo. Este sujeto empieza a ser objeto de las políticas sociales, acompañando estas transformaciones estructurales del "mundo del trabajo", incluyendo como criterio de acceso a los beneficios sociales, ahora no sólo la condición de pobreza y desocupación, sino también condiciones de informalidad en lo que es la venta de la fuerza de trabajo.

La década del noventa deja una herencia con altos niveles de precariedad y flexibilización, superando el 40% desde 1997 de trabajadores asalariados no registrados en el sistema previsional sobre el total de asalariados, llegando al 2001 con el 42,6 % de asalariados sin registro. Ello se agudizó tras la mega-devaluación de la moneda argentina en 2002, registrándose en 2003 el 49,2% de asalariados

no registrados. Si bien se registra una reducción significativa de la informalidad en el período que se abre a partir del 2003 hasta el 2012 (cayó del 49,2% al 34,4%), la misma se relativiza cuando se la pone en relación con la tasa de crecimiento de la economía en el mismo período. Al mismo tiempo se observa a partir del 2008 una desaceleración de la reducción estancándose en el 2012. Quedando como saldo pese a la disminución del período altos niveles de informalidad.

Los datos indican la permanencia estructural de situaciones de precariedad e informalidad laboral extendidas: puestos de trabajo de baja productividad, bajas remuneraciones y signados por la inestabilidad laboral, la desprotección social y la falta de acceso a los sistemas de seguridad social. Esto nos muestra que el crecimiento sostenido registrado del PIB no significó la creación de suficientes empleos formales para reducir significativamente el porcentaje del empleo precario. Como se puede ver en el gráfico siguiente, el fenómeno de crecimiento del PBI corresponde a toda la región, y Argentina, a partir del 2002 ha estado por encima del promedio de crecimiento.

El proceso económico muestra su incapacidad de incorporar satisfactoriamente la fuerza de trabajo potencial de la que dispone. Configurándose una masa de población trabajadora que permanece desocupada o vende su fuerza de trabajo en condiciones precarias y desprotegidas. La persistencia estructural de estas condiciones impacta desfavorablemente en el sistema de protección social contributivo (jubilaciones, obras sociales, etc.) y en la apropiación en la distribución de la renta a través del salario. Ambos mecanismos participan en la producción de la desigualdad y la pobreza relativa.

Como se desprende de lo anterior, en Argentina el alto crecimiento económico sostenido en estos años (principalmente entre 2003-2008) no se ha traducido en la superación de la alta informalidad de su mercado laboral<sup>6</sup>. A pesar de que la "recuperación económica" influyó positivamente en el funcionamiento del mercado de trabajo, con un incremento del índice de ocupación y una caída del desempleo, el mundo laboral continúa siendo uno de los principales eslabones en la reproducción de la desigualdad. La heterogeneidad de la estructura productiva, en Argentina como en la región, se expresa en una dispar polarización, por una parte, un sector minoritario, con empleos de alta productividad, salarios y protección social, y por otra, un sector donde predominan las condiciones laborales precarias, las remun-

neraciones más bajas y un limitado acceso a la protección social. Además, tanto el desempleo como la ocupación en el sector de baja productividad siguen afectando sobre todo a los jóvenes y a las mujeres más pobres (Cepal: 2011).

La continuidad del carácter extractivista de nuestras riquezas naturales (hidrocarburos, minería, pesca). Junto con esto la continuidad en el desarrollo del poderoso complejo transnacional del “agro-negocios sojero”, en desmedro de los pequeños y medianos productores locales; implicando desmontes, destrucción de la naturaleza, desplazamiento y repulsión de población, desertificación, extranjerización y concentración de la tierra. El proceso de transnacionalización del capital local otorga bases firmes para el fortalecimiento de un patrón de producción que como anuncia Harvey (2004) está centrado en el saqueo de los recursos estratégicos. En su conjunto las ramas vinculadas a la agricultura, la ganadería, la pesca, la caza y la explotación de canteras y minas duplicaron en una década su participación porcentual en el PBI.

Acompaña este proceso el acrecentamiento del ya por sí elevado grado de concentración y extranjerización de la economía. Los resultados de distintas variables de una encuesta periódica realizada por el INDEC señalan que a lo largo del período 2007-2009 persiste un alto grado de concentración al interior del lote de las 500 grandes empresas. El 20 por ciento de mayor tamaño (100 compañías) explican el 69 por ciento del total del valor agregado en 2009, mientras que las 50 mayores empresas lo hacen con el 54,8 por ciento. En 2009, el 79,3 por ciento del valor bruto de producción del total del panel fue generado por empresas con participación de capital extranjero. Estas compañías explican también el 75,3 por ciento de la utilidad de las 500 grandes. Sin embargo, pese a que las de capital de origen nacional participan sólo en el 18,6 por ciento del valor agregado del total, generan el 36,7 por ciento de los puestos de trabajo asalariados. Extranjerización que, como lo señalan recientes estudios, se extiende también a la tierra, inclusive en zonas de frontera. Al mismo tiempo la permanencia en el período de la Ley de Entidades Financieras de la última dictadura militar, implica una herramienta legal que habilita el predominio de la banca extranjera y del capital financiero en general. Junto con la permanencia de la extranjerización y concentración de la economía no se ha revertido la regresividad del sistema impositivo<sup>7</sup>.

En síntesis, el crecimiento sostenido del proyecto de desarrollo desplegado en Argen-

tina mantiene los rasgos estructurales dominantes de la concentración de los ingresos y riquezas, bajo un esquema extranjerizado de la economía y sin lograr revertir la lógica de un patrón distributivo regresivo.

Si bien la rebelión del 2001-2002 significó la impugnación “desde abajo” (en términos gramscianos desde el “interés del pueblo”) del proyecto hegemónico neoliberal, resquebrajando sus fundamentos legitimantes y sus intervenciones prácticas, el período que se despliega a partir de esos años críticos se caracteriza también por la permanencia de una herencia activa en la configuración de la sociedad argentina: la predominancia del gran capital transnacional, asociada a la continuidad histórica del saqueo de las riquezas naturales, junto con la configuración estructural de la precarización e informalidad de la fuerza de trabajo. Esta herencia “acompaña” estructuralmente los visibles procesos de mejora de los indicadores sociales que hemos ya señalado.

Estos elementos dan cuenta de la complejidad de la evolución de la configuración económico-social, en donde se entrelazan procesos complejos de inflexiones y continuidades con el período anterior con políticas de clara impronta liberal. Aprender esta complejidad de continuidades, inflexiones y cambios en el proceso de determinaciones históricas, nos permite observar los fenómenos sociales como componentes del movimiento de la sociedad capitalista como totalidad concreta. En tal sentido, la reconfiguración hegemónica “neodesarrollista” que se despliega post-2001, sintetiza una determinada correlación de fuerzas sociales, restablece desde la acción estatal nuevos “equilibrios de compromisos”, entendida la acción estatal como proceso conflictivo entre intereses contrapuestos que se imbrican y materializan en los cursos de acción que se desarrollan. De esta manera la intervención social del Estado a través de sus intervenciones políticas concretas, expresa las luchas sociales entre clases y fracciones de clase en cada momento histórico.

A fines del siglo XX e inicios del XXI se expresa el fracaso de las recetas neoliberales y de sus incumplimientos de las promesas de “inclusión social”, sobre la base de una sociedad que ensanchaba la desigualdad social, motorizando la mercantilización social junto con pobres merecedores a las “ayudas mínimas”. Estas impugnaciones sociales interpelan las definiciones de los gobiernos “progresistas” de América Latina.

### 3 IMPUGNACIONES AL NEOLIBERALISMO

## **Y RECOMPOSICIÓN “NEODESARROLLISTA”: inflexiones y continuidades.**

En Latinoamérica se han desarrollado en las últimas décadas diversos procesos de movilización popular que contribuyeron desde abajo al recambio de gobiernos “democráticos” de corte neoliberal. A fines de la década del noventa, la combinación de un ciclo ascendente de luchas con las secuelas de un nuevo momento recesivo y de crisis económica, generó la impugnación generalizada a esta orientación en América Latina<sup>8</sup>. En este “cambio de época” (MODONESI, 2008) se cuestionan las políticas neoliberales inspiradas en el “Consenso de Washington”, organizando una agenda de intervención que impugna los componentes principales de la programática neoliberal y promueve la emergencia de nuevos principios organizadores: la predominancia de lo público, la desmercantilización de los bienes y servicios sociales, la aspiración de garantías universales a través del reconocimiento de derechos históricamente conquistados, entre otras. Estas reivindicaciones al inicio del siglo XXI indican un sentido político que emana de las experiencias de lucha desplegadas y marcan impugnaciones al proyecto neoliberal, se expresan “fisuras” a la subalternización desplegada a fines del siglo XX, y se despliegan una multiplicidad de prácticas “antagonistas” como expresión de la negación del orden existente. En este marco global, América Latina se coloca como uno de los territorios de resistencias y búsquedas de alternativas al capitalismo neoliberal a nivel global. La lucha de clases se organiza en relación a cuestiones referidas al ajuste estructural impuesto por los organismos internacionales (FMI, BM), las actividades depredadoras del capital financiero y la erosión y pérdida de derechos ocasionada por las privatizaciones. El antiperperialismo se convierte en antagonismo contra los principales agentes de la financierización, el FMI, y el Banco Mundial. (HARVEY, 2007).

Siguiendo a David Harvey (2007; 2008), se pueden indicar dos ejes por los cuales transitan los movimientos de clase desde los años noventa. Por un lado, aquellos que remiten a la acumulación de capital por “desposesión”: En este caso los conflictos de la clase se centran en la defensa de las conquistas de derechos adquiridos y contra el carácter destructivo contemporáneo de la acumulación capitalista. La acumulación por desposesión expresa el proceso capitalista de apropiación privada de bienes o recursos que no habían sido transformados en mercancías. Esta privatización

transnacional afecta a bienes y servicios públicos sociales, como los denominados “bienes de la naturaleza”. Por otro lado, el eje permanente que define la relación capital/trabajo, movimientos en relación a la reproducción expandida (ampliada), en donde los temas centrales son la explotación del trabajo asalariado y la definición de las condiciones que definen el salario social. La primera década del siglo XXI exhibe la construcción sociopolítica de “salida” a la crisis económica y de legitimidad neoliberal, inaugurando un nuevo ciclo de crecimiento económico regional, que expresa aspectos comunes y una diversidad de experiencias en función de las particularidades históricas y las correlaciones de fuerza y política que se han ido construyendo en cada experiencia nacional<sup>9</sup>.

Observando la dinámica del capitalismo en la región latinoamericana, desde los primeros años de este siglo, se observa la configuración y consolidación de al menos tres tipos de proyectos nacionales de desarrollo que expresan tres proyectos societarios. El primero de ellos, representa la continuidad con las políticas propuestas por el neoliberalismo de los noventa (entre las cuales se destaca las privatizaciones y una política internacional que mantiene como prioritario las relaciones comerciales, financieras y políticas con Estados Unidos). Este proyecto denominado como “Neoliberalismo de guerra”, “neoliberalismo militarizado”, profundizó la matriz extractivista transnacional, militarizando y criminalizando la cuestión social. En esta propuesta se colocan México, Chile, Perú, Colombia y gran parte de los países de América Central. Un segundo proyecto de desarrollo se diferencia de las argumentaciones y orientaciones políticas del neoliberalismo de la década del noventa, construyendo un discurso legitimante asentado en lo nacional-popular contra el capital financiero internacional y algunos sectores oligárquicos. Aquí ubicamos centralmente la experiencia de Argentina, Brasil y Uruguay. Estos proyectos nacionales se definen como “industrialistas”, “neodesarrollistas”. Por último, se registra la experiencia andina, que expresa un proyecto de desarrollo de “cambio constituyente”, “el socialismo del siglo XXI”, el “socialismo comunitario”. Aquí se ubican Venezuela, Bolivia, Ecuador. En los mismos, las argumentaciones anti-neoliberal y anti-imperialista adquieren más densidad y, al mismo tiempo, se plantea una propuesta potencialmente “anti-sistémica”. (GONZÁLEZ CASANOVA P. 2002; BORON, Atilio: 2010, 2013; SEOANE, José; TADDEI, Emilio y Algranati, CLARA, 2010, 2013).

Además de la preponderancia que es posible observar en las realidades nacionales, estos proyectos en el marco de la dinámica capitalista, expresan intereses de distintos grupos de fuerza y bloques de clase, expresando tensiones y disputas en una misma realidad nacional.

Es en este contexto regional de experiencias de contestación e impugnación al neoliberalismo, que a fines del 2001 en la Argentina se expresa de manera generalizada una crisis de representación, de incapacidad de los sectores dirigentes del régimen de recrear las bases del consenso del proyecto hegemónico neoliberal. Como respuesta de salida a la crisis del neoliberalismo emerge en Argentina la configuración de un proyecto neodesarrollista. A partir de aquí se abre un nuevo ciclo en el que claramente se pretenden colocar en el campo estatal a partir de variadas experiencias que se venían desarrollando reivindicaciones y demandas sociales por parte de los sectores populares, en un contexto donde “colapsaban” ante la movilización popular las tradicionales mediaciones político-institucionales, ensayándose desde el campo popular nuevas y creativas prácticas políticas. Al mismo tiempo que se reivindican y ponen en prácticas valores históricos civilizatorios como la autonomía, entendida como la ruptura de todo tipo de tutelaje, habilitando prácticas participativas forjadoras del espacio público destruido por los procesos de privatización y mercantilización; la universalidad en tanto recuperación de la tradición de los derechos sociales entendidos como conquistas históricas alcanzadas en los procesos de luchas sociales desarrollados principalmente a lo largo del siglo XX.

La crisis no responde sólo a cuestiones coyunturales; por el contrario, constituye un rasgo específico de la fase capitalista actual, en donde se manifiesta claramente la tendencia creciente a la centralización de la propiedad y de la riqueza en menos manos, la existencia de crecientes masas de población sobrante para el capital y la profundización de los procesos de pauperización y de proletarización de diversas fracciones y capas sociales, con la consiguiente violación sistemática de las garantías sociales conquistadas, se corresponden con un proceso de descuidadización, una de cuyas manifestaciones es la crisis de las mediaciones políticas existentes. Estas tendencias, tal como lo indicamos, convierten al problema de las garantías materiales de los derechos en una cuestión central de las luchas sociales y de las respuestas estatales pos- 2001.

En relación a este proceso de crisis e intentos de ruptura con el orden establecido por el

proyecto neoliberal, se inicia para la experiencia Argentina, con el gobierno del presidente Néstor Kirchner en el año 2003 un proceso complejo de recomposición de la hegemonía de la clase dominante bajo la configuración “neodesarrollista”. En términos gramscianos el hecho de la hegemonía presupone que se tienen en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales se ejerce la hegemonía, lo cual permite la constitución de un cierto equilibrio de compromiso, es decir, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo (los cuales no conciernen a lo esencial), ya que si la hegemonía es ético-política no puede dejar de ser también económica, no puede menos que estar fundada en la tarea decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo regente de la actividad económica. En situaciones en que “el grupo dirigente” no establece “sacrificios” de orden económico-corporativo definiendo “equilibrios de compromiso”, se habilita la posibilidad de los procesos de crisis. En este sentido la experiencia que supone el gobierno de Kirchner está expresando el procesamiento de las tensiones colocadas en la Argentina por la movilización popular precedente y la recomposición de un nuevo orden de situación sobre una redefinición ético-política y un restablecimiento de los compromisos materiales.

Esta perspectiva hace hincapié en los procesos, en los movimientos, en las correlaciones de fuerza, en la configuración estatal en término de relaciones sociales. Este proceso conflictivo en el desarrollo del capitalismo nos permite entender la construcción de políticas en el marco del proceso de selectividad estructural del Estado capitalista y la diversificación político-institucional resultante. “El efecto neto de la fragmentación de las instituciones es probablemente facilitar que se alcance la formación y sustitución de equilibrios inestables entre fracciones del capital y entre los dominantes y dominados”. (HARVEY, 2011, 298). La realidad como totalidad concreta, sólo puede ser comprendida observando su movimiento histórico. Así podemos observar inflexiones y continuidades, algunos cambios y permanencias estructurales. En tal sentido los procesos que se despliegan en Argentina pos 2001 expresan al mismo tiempo las impugnaciones al neoliberalismo que brotaron de la lucha social y la recomposición de la acumulación capitalista en el marco de una determinada correlación de fuerzas.

La experiencia de “recomposición neodesarrollista” de la Argentina se caracteriza por la aspiración a reconstruir la “autoridad estatal”

en la regulación socioeconómica, asumiendo un papel planificador y estratégico en la definición de la obra pública y en la generación de empleo, en el sostenimiento de ciertas actividades industriales y productivas, en la búsqueda de una mejor inserción internacional en el marco de la mundialización capitalista; y al mismo tiempo definir una red de políticas sociales compensatorias de "contención e inclusión social".

Tenemos que volver a planificar y ejecutar obra pública en la Argentina, para desmentir con hechos el discurso único del neoliberalismo que las estigmatizó como gasto público improductivo. No estamos inventando nada nuevo, los Estados Unidos en la década del treinta superaron la crisis económica financiera más profunda del siglo que tuvieron de esa manera. La construcción más intensiva de viviendas, las obras de infraestructura vial y ferroviaria, la mejor y moderna infraestructura hospitalaria, educativa y de seguridad, perfilarán un país productivo en materia de industria agroalimentaria, turismo, energía, minería, nuevas tecnologías, transportes, y generarán nuevos puestos de trabajo genuinos". Discurso de Néstor Kirchner. Acto de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003. (Kirchner, Néstor. 2003)

Este proyecto de desarrollo se asienta en la idea de reconstruir un "capitalismo nacional", con un Estado protector que promueva el progreso social.

En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. [...] Basta ver cómo los países más desarrollados protegen a sus trabajadores, a sus industrias y a sus productores. Se trata, entonces, de hacer nacer una Argentina con progreso social, donde los hijos puedan aspirar a vivir mejor que su padres, sobre la base de su esfuerzo, capacidad y trabajo. Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal, en que la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política. [...] Se trata de tener lo necesario para nuestro desarrollo, en una reingeniería que nos

permita contar con un Estado inteligente. (Kirchner, Néstor. 2003)

Hay un cuestionamiento a la exaltación individualista del neoliberalismo, anteponiéndole los valores de la solidaridad y la justicia social. Para eso se define una actitud reparadora de la acción estatal, inclusiva y generadora de oportunidades.

Queremos recuperar los valores de la solidaridad y la justicia social que nos permitan cambiar nuestra realidad actual para avanzar hacia la construcción de una sociedad más equilibrada, más madura y más justa. Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona. [...] el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores. (Kirchner, Néstor. 2003)

La restitución de la autoridad Estatal en materia económica y en la definición de la política internacional, también permitiría sostener y promover una generación de políticas sociales compensatorias, de inclusión social. Al mismo tiempo el consumo interno constituirá una de las estrategias del desarrollo.

En este marco conceptual queremos expresar los ejes directrices en materia de relaciones internacionales, manejo de la economía, los procesos de la salud, la educación, la contención social a desocupados y familias en riesgo y los problemas que plantean la seguridad y la justicia en una sociedad democrática. Profundizar la contención social de las familias en riesgo, garantizando subsidios al desempleo y asistencia alimentaria, consolidando una verdadera red federal de políticas sociales integrales para que quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza puedan tener acceso a la educación, la salud pública y la vivienda. [...] Al contrario del modelo de ajuste permanente,

el consumo interno estará en el centro de nuestra estrategia de expansión. (Kirchner, Néstor. 2003)

A pesar de los cambios sustantivos que pueden registrarse, se observan continuidades estructurales que se manifiestan en el patrón de acumulación capitalista en Argentina.

Las inflexiones señaladas han implicado un cuestionamiento discursivo y práctico al Estado neoliberal, a la ausencia de planificación estatal en los procesos de regulación socio-económicos, a los procesos de privatización desplegados, a la hiperfocalización y multiplicación desarticulada de acción en la pobreza. Desde el 2003 se observa un cuestionamiento de los principios organizadores neoliberales de la política social (privatización, descentralización y focalización). Los cambios han implicado un proceso de re-estatización de los fondos de pensiones, fortalecimiento y creciente protagonismo de las áreas centrales del gobierno para políticas estratégicas como salud y educación, definición de grandes líneas de intervención en el campo de la pobreza, tendencia a la “universalización mínima” de la seguridad social a través de instrumentos que combinan criterios “contributivos” y no “contributivos”.

El “modelo” se asienta, para la construcción de aceptación y reconstrucción de la legitimidad social, en un conjunto de procesos que implicaron algunas “mejoras” en relación la profunda crisis capitalista que se expresa con mayor agudeza a fines del 2001. El crecimiento económico que se registra desde el 2003 fue acompañado por una expansión del consumo, cierta recuperación del empleo, la expansión de políticas de transferencia de renta “no contributivas” de carácter centralmente compensatorio, junto con la reducción de la desocupación y la pobreza. Otras “medidas progresistas” que acompañan la reconstrucción de la legitimidad social son la política de derechos humanos, la Ley de Medios, el Matrimonio Igualitario, la estatización de las AFJP y Aerolíneas Argentinas y nacionalización de YPF, y la reorientación latinoamericanista de la política exterior.

Estos avances “progresistas” se desarrollan con la permanencia de procesos estructurales nodales que subsisten del proyecto neoliberal y gravitan en la base organizativa de la sociedad. Es observando estas continuidades que es posible advertir los límites estructurales del modelo “neodesarrollista” propuesto y el “techo” y “límites” que representa para el avance de las conquistas populares, en un contexto internacional de predominancia del capital financiero y el despliegue de las lógicas de acumulación

flexible y por desposesión.

El proyecto en marcha, no implicó la reversión de la acumulación por desposesión. La continuidad del carácter extractivista de nuestras “riquezas naturales” (hidrocarburos, minería, pesca). Junto con esto la no reversión de la “primarización” de la economía con la participación del poderoso complejo transnacional del “agro-negocios sojero” (en desmedro de los pequeños y medianos productores locales; implicando desmontes, destrucción de la naturaleza, desplazamiento y repulsión de población, desertificación, extranjerización y concentración de la tierra). El proceso de de transnacionalización del capital local otorga bases firmes para el fortalecimiento de un patrón de producción que como anuncia Harvey (2004) está centrado en el “saqueo” de los “recursos estratégicos”. En su conjunto las ramas vinculadas a la agricultura, la ganadería, la pesca, la caza y la explotación de canteras y minas duplicaron en una década su participación porcentual en el PBI<sup>10</sup>. Estas dimensiones del proyecto se asentaron sobre la estrategia de apropiación público-estatal de las ganancias fenomenales generadas por la explotación de los bienes naturales, lo cual se constituyó en palanca de promoción y sostenimiento de otras actividades económicas (sector industrial y obra pública) y la generación de políticas del “piso de protección social” definido<sup>11</sup>.

Se mantiene el elevado grado de concentración y extranjerización de la economía. Los resultados de distintas variables de una encuesta periódica realizada por el INDEC señalan que a lo largo del período 2007-2009 persiste un alto grado de concentración al interior del lote de las 500 grandes empresas. El 20 por ciento de mayor tamaño (100 compañías) explican el 69 por ciento del total del valor agregado en 2009, mientras que las 50 mayores empresas lo hacen con el 54,8 por ciento. En 2009, el 79,3 por ciento del valor bruto de producción del total del panel fue generado por empresas con participación de capital extranjero. Estas compañías explican también el 75,3 por ciento de la utilidad de las 500 grandes. Sin embargo, pese a que las de capital de origen nacional participan sólo en el 18,6 por ciento del valor agregado del total, generan el 36,7 por ciento de los puestos de trabajo asalariados. Extranjerización que, como lo señalan recientes estudios, se extiende también a la tierra, inclusive en zonas de frontera. Al mismo tiempo la permanencia de la Ley de Entidades Financieras de la última dictadura militar, implica una herramienta legal que habilita el predominio de la banca extranjera y del capital financiero en general. Junto con

la permanencia de la extranjerización y concentración de la economía no se ha revertido la regresividad del sistema impositivo<sup>12</sup>.

Como muestran los datos, no se ha revertido la precarización laboral, la tercerización, el trabajo no registrado. El crecimiento sostenido mantiene los rasgos estructurales dominantes de la concentración de los ingresos y riquezas, bajo un esquema extranjerizado de la economía y bajo un patrón distributivo que permanece regresivo.

En función de las cuestiones indicadas, el proyecto de desarrollo propuesto como salida del neoliberalismo, apela a la idea de progreso y de crecimiento económico, de generación de empleo, de generación de una red federal de políticas sociales que garanticen "inclusión" y la superación de la línea de pobreza de vastos sectores trabajadores. Para ello se potencia desde la "autoridad estatal" en el ciclo de crecimiento económico las ventajas "naturales" regionales en la coyuntura internacional, dando continuidad a la acumulación por desposesión de los bienes naturales, justificando dicha estrategia en función de los imperativos reparadores de justicia social en la cuestión social.

Es en este contexto socioeconómico particular que debemos entender las políticas sociales que se definen pos 2001, en particular la política de asistencia social.

El cuestionamiento a la propuesta neoliberal se centran en la configuración de un Estado "ausente", "que elude sus responsabilidades", al sentido de las políticas, "focalizadas", "residuales", "fragmentadas" que se asientan en la noción de "ayuda a los merecedores" de la asistencia, sujeto que se torna en "beneficiario pasivo" de la intervención social.

La política social que venimos elaborando desde el comienzo de esta gestión, tiene eje en la persona, la familia y el territorio, tendiendo al desarrollo humano y buscando la reconfiguración del tejido social, mirando al individuo como parte de una sociedad que lo contiene. Las políticas sociales actuales apuntan a la inclusión social, son integrales y reparadoras de las desigualdades sociales. Además, reconocen a los ciudadanos como protagonistas de cambio social y no como meros beneficiarios pasivos de la asistencia. Hoy podemos decir, con orgullo, que ya no hablamos de necesidades sino de derechos, y hablar de derechos es decir que todos somos ciudadanos de un país que garantiza el acceso a bienes y servicios de calidad para la salud, la seguridad social, procurando la participación para la

construcción de ciudadanía (Kirchner, Alicia, 2010, p.44).

Desde el año 2003, con inicio del gobierno de Néstor Kirchner como presidente y de Alicia Kirchner como Ministra de Desarrollo Social, se propusieron cambios respecto de los lineamientos de la política social asistencial sostenidos hasta el momento. Se genera una revisión crítica de las políticas sociales de corte neoliberal que se estaban implementando desde la década del '90. Se cuestiona desde la perspectiva oficial, la lógica de focalización<sup>13</sup>, la perspectiva asistencialista divorciada de la garantía de derechos y la extensa fragmentación de las políticas sociales. La Política social se organiza bajo tres ejes de acción (alimentario, transferencias monetarias condicionadas<sup>14</sup> y economía social), intentando unificar la pluralidad de programas existentes con anterioridad.

Desde el 2003, podemos reconocer distintos momentos planificadores de la política social: 1-emergencia social y respuesta a la crisis del 2001 a través del plan jefes y jefas de hogar desocupados ; 2- salida del plan jefes y jefas de hogar desocupados y reclasificación de la pobreza a partir de los criterios de "empleabilidad" y "vulnerabilidad"; 3- extensión del sistema "no contributivo" de protección social.

El proyecto nacional asumido por el Gobierno a partir del 2003, emprendió el camino de la recuperación política, social y económica del país, de la mano de un Estado activo, presente y promotor del desarrollo con equidad social, a través de la política como principal herramienta para la transformación de la sociedad. En este marco el Ministerio de Desarrollo Social impulsa políticas sociales inclusivas para el desarrollo integral de las personas, su familia y su entorno, fomentando la participación y organización popular. Dos ejes centrales guían la implementación de estas políticas en todo el territorio argentino: la familia y el trabajo. (MDS, 2013)

Este tercer momento de reconfiguración de la política de asistencia social en el "período kirchnerista" se relaciona con la coyuntura política caracterizada por la derrota oficialista en los comicios de mediados del año 2009. En este contexto el gobierno impulsa dos programas sociales que participan en la construcción del consenso social, en un contexto de disputa y conflictividad social: 1 - "Argentina trabaja", 2 - La Asignación Universal por hijo para protección social.

"Argentina Trabaja", junto con "Familia Ar-

gentina”, constituyen los dos grandes ejes bajo los cuales se organiza el MDS, asumiendo la perspectiva de “economía social” e “inclusión social” de los grupos “vulnerables”. En el marco del Eje Ministerial Argentina Trabaja, se incorporan un conjunto de componentes de promoción y fortalecimiento de la acción cooperativa y emprendedora: Marca Colectiva (Ley 26355), Microcréditos (Ley 26117), Monotributo Social (Leyes 25865 y 26233), Talleres familiares y de Grupos Comunitarios, Proyectos integrales socioproductivos, Comercialización y Compre Social, Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), Programa de ingreso social con trabajo (cooperativas que agruparán a 60-70 personas, que realizarán trabajo comunitario, centrado en la obra pública) (KIRCHNER, Alicia, 2010). En el marco del eje “Familia Argentina” el Ministerio “trabaja en la **protección y la promoción de la familia** como eje fundamental de las políticas públicas destinadas a impulsar la integración social, la protección de los derechos, el desarrollo pleno de todos sus miembros y la inclusión social”. Para ello define un conjunto de líneas de acción referidas a Niñez y Juventud (en el marco de la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, 2005), Adultos Mayores, Pueblos Originarios, Pensiones no contributivas, Comunidad, Seguridad Alimentaria (Ley 25724), Deporte y recreación. Además de esta cartografía de programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social, se suma desde fines del 2009 la Asignación Universal por Hijo para protección Social. A través del Decreto Presidencial (DNU) N° 1602 del 29 de octubre de 2009 se incorpora al Sistema de Asignaciones familiares el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social<sup>15</sup> (AUH). La confirmación de la Asignación Universal por Hijo ha concretado la incorporación de amplios contingentes de población a uno de los beneficios del régimen de asignaciones familiares, definido históricamente bajo un esquema contributivo, sólo vigente precedentemente para los trabajadores empleados en relación de dependencia<sup>16</sup>.

En tal sentido la instauración de la AUH por parte del Poder Ejecutivo determinó la ampliación hacia todos los menores de 18 años cuyos padres o tutores se encuentren desocupados, sean monotributistas sociales o se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico, siempre que perciban remuneraciones inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM).

El decreto parte del reconocimiento de la permanencia de “situaciones de exclusión de

diversos sectores de la población que resulta necesario atender” (DNU 1602-2009). Persiste y se consolida en Argentina a fines de la primera década del siglo XXI e inicio de la segunda, aún luego varios años de crecimiento económico y creación sostenida de puestos de trabajo, una alta proporción de trabajadores con formas de inserción laboral precarias e inestables, tornándose este movimiento de las condiciones de trabajo en un rasgo estructural. Ello es resultado de un deterioro de varias décadas de la situación y condiciones de los trabajadores. La AUH, al ampliar la cobertura del sistema de seguridad social, implica el desarrollo de políticas para este sector de la clase trabajadora.

Es una política que, tal como lo explicita en sus considerandos el decreto presidencial, no pretende “garantizar la salida de sus beneficiarios de la pobreza”, se coloca como una política paliativa que supone “más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados” (DNU 1602-2009). Si bien no modifica las causas estructurales de la pobreza y empobrecimiento se ha constituido en una medida que tiene un impacto significativo en la reducción de los índices de indigencia y de pobreza.

La asignación otorgada a través de la AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual que se abona a uno de los padres o tutor por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo, o por cada hijo sin límite de edad en el caso de tratarse de un hijo discapacitado. La prestación que otorga la AUH se fijó en un monto equivalente al que corresponde a la mayor asignación por hijo del régimen de asignaciones familiares contributivo nacional<sup>17</sup>. Esta prestación se abona por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a cinco menores.

Para acceder a estos beneficios deben ser cumplir un conjunto de requisitos: “hasta los 4 años controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos” (DNU 1602-2009).

Estos requisitos son reforzados por el hecho de que se cobra mensualmente sólo el 80% del monto previsto, mientras que el 20% restante se retiene para ser abonado una vez al año a principios del período lectivo, contra la presentación de la libreta sanitaria y de asistencia escolar. El incumplimiento de los requisitos no sólo determina la imposibilidad de cobrar el 20% acumulado sino que además implica la pérdida del beneficio a partir de ese

momento<sup>18</sup>. Estas condicionalidades sanitarias y educativas que deben realizar los trabajadores incluidos en el régimen de asignaciones familiares no se encuentran vigentes para los trabajadores formales cubiertos por el sistema contributivo.

#### 4 CONCLUSIONES

La política social constituye una mediación institucional político-económica resultado al mismo tiempo de las contradicciones y reivindicaciones emanadas de las luchas de clases y de la lógica de acumulación capitalista. Es un proceso dinámico que se explica en el movimiento histórico de la sociedad. Esta perspectiva de totalidad nos permite comprender el sentido político y social de la política social, en relación a los procesos de acumulación, a los procesos de organización del trabajo y a la configuración de los sistemas de protección social.

La crisis económica, política y social de los años 2001-2002 generó la redefinición de los ejes de la política social, impugnando los criterios neoliberales. Se definen un conjunto de medidas, centralmente de corte asistencial, con el objeto de “contener” el conflicto social, “reparar” y constituirse en “paliativo” de la grave situación social. De esta manera participan en la ardua tarea de recomposición hegemónica, en el marco de las correlaciones de fuerza vigentes. Se combina desde el 2003 políticas sociales nacionales dirigidas a la desocupación y la pobreza, con programas alimentarios (centralmente de los niveles gubernamentales provinciales y municipales). Uno de los movimientos que se observan es el pasaje de la hiperfocalización de la década del noventa a la masificación de la asistencia pos 2001. En la crítica discursiva del gobierno a las orientaciones neoliberales se señalan los fracasos en la solución de la desocupación y en la superación de la pobreza, quedando las políticas encorsetadas en la perspectiva del ajuste estructural. En contraposición formulan una argumentación asentada en la perspectiva de los derechos sociales y en la meta de crear ‘empleo genuino’. Al mismo tiempo debían definir políticas capaces de morigerar la conflictividad social.

La masividad, la transferencia de renta a los sectores con ingresos insuficientes y las condicionalidades empiezan a definir el modelo de inclusión social propuesto en Argentina pos 2001. Bajo las “recomendaciones” del Banco Mundial, en el 2004, el gobierno define por decreto la clasificación de la pobreza, organizando de forma diferencial las intervenciones públicas según los tipos de población a ser atendida,

clasificada en base a criterios de “empleabilidad” y “vulnerabilidad”. Esta clasificación pone en activo las exigencias de las condicionalidades para los sectores considerados vulnerables, no empleables (principalmente mujeres, a quienes se les exige el cumplimiento de la escolaridad y salud de sus hijos, bajo la argumentación de la superación intergeneracional de la pobreza). Para los sectores considerados aptos para reingresar al mercado de trabajo se implementó, el Seguro de Empleo y Capacitación con condicionalidad laboral.

Es a partir del 2009 que quedan configurados los ejes que organizan la política social y la definición de la batería de líneas de acción definidas. Argentina Trabaja, Familia Argentina y Asignación Universal por hijo (dirigido a los jefes de hogar con trabajo informal cuyo ingreso no supere el Salario Mínimo Vital y Móvil), configuran la estrategia gubernamental de “inclusión social” propuesta. Sin ser universal, el programa incorporó a un importante contingente de niños/as de las clases trabajadoras (en 2013 permanece con 3 500 000 de perceptores de la asignación).

Dada la inestabilidad e insuficiencia de los ingresos laborales del sector de la clase trabajadora al cual va dirigido, las transferencias monetarias del programa constituyen la principal (y/o única) protección “estable” y previsible para las familias involucradas. Si bien los ingresos son insuficientes, son “regulares”, “seguros” en un contexto de inestabilidad, informalidad y precarización estructural. Se construye paradójicamente una “seguridad mínima”.

Esta propuesta, su morfología y contenido, pone a la luz las tensiones entre una retórica asentada en los derechos y una práctica que si bien es masiva y muestra avances con el esquema anterior, no se constituye en garantía universal. “Esta situación nos señala el problema de la desigualdad y la protección social. Desde una perspectiva universal la preocupación se centra en cómo hacer de estas políticas el piso y no el techo máximo a alcanzar para que no se cristalicen como un sistema de protección para pobres, coexistiendo así un sistema de protección “de primera”, para trabajadores formales, y otro “de segunda”, para quienes no pueden acceder al primero. Es decir el problema sería cómo no consolidar una estrategia político-económica que acompañe y reafirme la informalidad y precarización estructural.” (Fernández Soto, 2013)

Las condicionalidades ponen en tensión la perspectiva individualizante de control social en la que se asientan con una perspectiva basada en la garantía de derechos universales. Des-

de la perspectiva del Banco Mundial, quien ha justificado y promovido la implementación de este tipo de programas, la introducción de condicionalidades en los planes de transferencia de ingreso a la pobreza exige el cumplimiento de ciertas pautas por parte de los beneficiarios (como la obligatoriedad de la asistencia escolar de los niños, la realización de controles médicos periódicos o el cumplimiento de determinados requerimientos nutricionales), bajo el supuesto que estas condicionalidades pretenden generar incentivos a la formación de “capital humano”, promoviendo una mayor inversión en educación, salud y nutrición, que según sostienen redundará en el futuro en la “superación intergeneracional de la pobreza.”

Esta creciente importancia asignada a la noción de “capital humano”, se centra en una concepción individualista de la sociedad. Imputan a los pobres un comportamiento que deben modificar para mitigar la pobreza, en tal sentido sostienen que la política social debe generar incentivos para que esos cambios se produzcan. Se exigen condicionalidades para la recepción de los bienes que implican la modelación de los comportamientos sociales. De esa forma los pobres son definidos por su situación de carencia económica y también por sus carencias actitudinales y formativas que los inhabilita para su desarrollo. En tal sentido la red de protección para pobres tendida, coloca esfuerzos en el desarrollo de habilidades o capacidades a través del entrenamiento educacional. Los cambios pasan por la disposición y experiencia individual de los pobres, por el “empoderamiento” que logren. Es decir, se torna central para mitigar la pobreza que los mismos pobres asuman la responsabilidad de hacer frente a las dificultades. La exigencia del cumplimiento de estas condicionalidades activa una dimensión punitiva-moralizante de control “de buenos comportamientos” de los pobres. En relación a esta concepción, los organismos internacionales, construyen una batería de términos de profundas implicancias prácticas, por ejemplo la noción de “Estado Motivador”, “Estado Incentivador”, “Estado Promotor”. De esta manera se deja de lado el debate sobre la necesidad de transformaciones estructurales e institucionales para la superación de la pobreza. Se coloca a los pobres como “protagonistas instrumentales” de un proceso de superación de la pobreza, asegurando mínimos básicos de necesidad. Asimismo no se cuestiona ni propone alterar las causas que producen la desigualdad y la pobreza, sino que se las naturaliza y las reproduce.

Tampoco se registra un debate e interpela-

ción sobre la calidad y tipo de las prestaciones que se exigen condicionalidades. El esquema individualizante de auto-responsabilidad, desplaza el foco desde las garantías materiales y las relaciones sociales fundamentales y lo coloca en la voluntad de superación de los individuos. Si bien en el discurso se apela a nociones de derechos y a un horizonte universal permanecen en la práctica nociones minimalistas de la pobreza, combinando distintas modalidades de asistencia alimentaria con planes de transferencias condicionadas de ingresos, organizados bajo principios clasificatorios que contemplan para la calificación la situación de “empleabilidad” y “vulnerabilidad” de los beneficiarios.

En este sentido se ha avanzado poco en revertir la desigualdad. Sin embargo la materialización de estos programas, contribuyen a volver menos dramáticas las condiciones de vida de este sector de la clase trabajadora, instalan una “noción de derecho”, de “garantía” y de universalización que es diferente al tratamiento dominante de la hiper-focalización de la década anterior y habilita potencialmente un camino de exigencia de cumplimiento de estas garantías.

Pone a la luz las disputas de proyectos de sociedad que se quiere construir. El resultado de estas disputas se materializa en las mediaciones político-económicas que condensan esas tensiones. Los cambios ocurridos consideran parcialmente las demandas históricas colocadas en el movimiento histórico de protesta social. A pesar de que expresan avances relativos sobre la situación crítica de comienzos del período (2001-2), mantienen los ejes estructurales del proyecto neoliberal. El proceso en marcha muestra que si bien hay avances en la definición de un “piso de protección”, se está muy lejos de avanzar en la construcción de un proyecto social asentado en la igualdad social.

## Bibliografía

ANDERSON, P. La trama del neoliberalismo. EUDEBA, Bs. As. 1999.

ANTUNES, Ricardo. ¿Adiós al trabajo?. Buenos Aires: Herramienta, 2003.

ANTUNES, R. Adeus al trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez Editora/ UNICAMP. 1995.

ANTUNES, R. El trabajo entre la perennidad

y la superfluidad: algunos equívocos sobre la deconstrucción del trabajo. In: FERNÁNDEZ SOTO, S.; TRIPIANA, J. (Comp.). Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual. Buenos Aires: Espacio. 2009.

ANTUNES, Ricardo. El trabajo entre la perennidad y la superfluidad. Algunos equívocos sobre la deconstrucción del trabajo. In: FERNÁNDEZ SOTO, S.; TRIPIANA, J. (Comp.). Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual: Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación. Buenos Aires: Espacio. 2009.

ARGENTINA, ANSES. Inclusión y previsión social en una Argentina responsable, presentación ante la Cámara de Senadores de la Nación de D. Bossio y A. Boudou, julio 2010a.

ARGENTINA, ANSES. Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables. Realizado por Equipo de Trabajo Gerencia Estudios de la Seguridad Social. Mayo 2010b. Disponible en: < [http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/Cuadernillo\\_AUH.pdf](http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/Cuadernillo_AUH.pdf)>.

ARGENTINA, ANSES. Fuentes De Financiamiento De Los Sistemas De Seguridad Social En Países De América Del Sur. Serie Estudios Especiales Gerencia Estudios De La Seguridad Social. ANSES. Observatorio de la Seguridad Social. Noviembre 2010c.

ARGENTINA, ANSES. Asignación Universal Por Hijo Para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables. Equipo de trabajo gerencia estudios de la seguridad social, gerente estudios de la seguridad social vanesa d'elia. Grupo de Trabajo: Sergio Rotenschweiler, Alejandro Calabria, Analía Calero, Julio Gaiada. Observatorio de la Seguridad Social. ANSES. Julio de 2011a.

ARGENTINA, ANSES. La Inclusión Social Como Transformación: políticas públicas para todos. Observatorio de la Seguridad Social. ANSES. Julio 2011b.

ARGENTINA, Calvi, G., E. Cimillo & H. Chittaroni. Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación. ASET. Nro. 10 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Pensar un mejor trabajo, Acuerdos Controversias y Propuestas. Buenos Aires. 2011

ARGENTINA. Decreto Presidencial (DNU)

Nº 1602 del 29 de octubre de 2009

ARGENTINA. Decreto Presidencial (DNU) Nº 446/2011, mayo del 2011 la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE).

ARGENTINA. Decreto Presidencial (DNU) Nº 897/07.Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

ARGENTINA. Ley 23849. Aprobación de Argentina de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

ARGENTINA. Ley 26.425-08, Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

ARGENTINA. Ley 26061 (21/10/2005): Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la República Argentina.

ARGENTINA. Ley Nº 24.714/1996. Régimen de asignaciones familiares

ARGENTINA. MDS. Kirchner, A. Políticas Sociales en Acción. La Bisagra, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, 2007.

ARGENTINA. MDS. Kirchner, A. Políticas sociales del Bicentenario: Un Modelo Nacional y Popular. Tomo I., Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, 2010.

ARGENTINA. MDS. Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <<http://www.desarrollo-social.gov.ar/>>. Acceso en: oct. 2013.

ARGENTINA. ME. Ministerio de Educación. Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Informe elaborado por el Ministerio de Educación en base a los estudios realizados por universidades nacionales. Noviembre 2011. Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación. 2011.

ARGENTINA. ME. Ministerio de Educación. Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Informe elaborado por el Ministerio de Educación en base a los estudios realizados por universidades nacionales. Noviembre 2011. Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación. 2011.

ARGENTINA. MEYF. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Nota Técnica N°23 La Asignación Universal por Hijo en Argentina, perteneciente al Informe Económico N°70 del cuarto trimestre del 2009.

ARGENTINA. MEYFP. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Nota Técnica N°23 La Asignación Universal por Hijo en Argentina, perteneciente al Informe Económico N° 70 del cuarto trimestre del 2009. Disponible en: <[http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas\\_tecnicas/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf)>. 2009.

ARGENTINA. MTEYSS. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Ampliación del Sistema de Protección Social en Argentina. 2010.

ARGENTINA. Resolución N° 393/2009 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Norma reglamentaria de la AUH.

BASUALDO, E., et al (2010). La asignación universal por hijo a un año de su implementación. CIFRA. Disponible en: <<http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=24>>.

BERTRANOU, F. Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares. Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo. 2010.

BORON, Atilio. La coyuntura geopolítica de América Latina y el Caribe en 2010. En Cuba Debate (14 de diciembre de 2010).

BORÓN, Atilio. América Latina en la geopolítica del Imperialismo. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg. 2013.

CALVI, G., E. Cimillo & H. Chitarroni. Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación. ASET. Nro. 10 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Pensar un mejor trabajo. Acuerdos Controversias y Propuestas. Buenos Aires. 2011.

CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2011. Naciones Unidas. Acceso en: <[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)>. 2011

CEPAL . Panorama Social de América Latina 2012. Naciones Unidas. Acceso en: <[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)>. 2012.

Chesnais, F.: (1994) A mundializacao do capital. Xamá Editora, Sao Paulo, 1996; Duménil, G. y Lévy, D. (2004): Capital Resurgent: The Roots Of The Neoliberal Revolution. Harvard. Harvard University, 2004.

CIFRA. DT N° 9 El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la distribución del ingreso. 2011.

MARZO DE 2011. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <<http://www.centrocifra.org.ar>>. 2011.

CIFRA. Informe de Coyuntura N° 12. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <<http://www.centrocifra.org.ar>>. 2013.

D'AGOSTINO, H. Neoliberalismo: Raíces y expansión, Realidad Económica. n. 203, IADE, Bs. As. Mayo de 2004

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. Capital Resurgent: The Roots Of The Neoliberal Revolution. Harvard. Harvard University, 2004.

EDI. Afloran los límites del modelo. Un balance de los Economistas de Izquierda. REBELIÓN. Abril 2012. Disponible en: <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=147522>>. Acceso en: oct. 2012.

EZCURRA, A. M. Qué es el neoliberalismo: evolución y límites de un modelo excluyente, Lugar Editorial IDEAS, Bs. As. 1998.

FÉLIZ, M. Un estudio sobre la crisis en un país periférico. La economía argentina del crecimiento a la crisis, 1991-2002. Buenos Aires: El Colectivo. 2011.

FERNÁNDEZ SOTO, S. La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada: el caso argentino, Revista Serviço social & sociedade, n.113, marzo de 2013. São Paulo: Cortez Editora. 2013.

FERNÁNDEZ SOTO, S. El concepto de la pobreza en la teoría marxista", en en Revista Serviço social & sociedade, N° 73, marzo de 2003. São Paulo: Cortez Editora. 2013.

FERNÁNDEZ SOTO, S.; TRIPIANA, J. (Comp.) Políticas sociales, trabajo y trabajado-

res en el capitalismo actual: Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación. Buenos Aires, Espacio. 2009.

FERNÁNDEZ SOTO, Silvia. Cuestión social y política social en el capitalismo contemporáneo: Tendencias y sentidos políticos. Reflexiones a partir de la experiencia reciente Argentina, Revista De Políticas Públicas. Programa de Pós graduação em Políticas Públicas Mestrado e Doutorado. EDUFMA, Brasil. 2011.

FERNÁNDEZ SOTO, Silvia. La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de transferencia de renta condicionada: el caso argentino. Revista Serviço Social & Sociedade, n. 133. Revista Quadrimestral de Serviço Social marco 2013. São Paulo: Cortez Editora. 2013.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. Democracia, liberación y socialismo: tres alternativas en una. Revista OSAL, n. 8. CLACSO: Buenos Aires. 2002.

GOUGH, Ian. Economía política del Estado de Bienestar. H. Blume Edic. Madrid. 1978.

GOUGH, Ian. Capital global, necesidades básicas y políticas sociales. Niño y Dávila- ciepp. Bs As. 2003.

GRAMSCI (1949) Notas Sobre Maquiavelo, Sobre la Política y Sobre el Estado Moderno. Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, sexta edición, 1998.

GRAMSCI, A. Cuadernos de la Cárcel, n. 3, México, Era. 1975.

HARVEY, David. El neoliberalismo como destrucción creativa, Disponible en: <[www.rebellion.org/noticia.php?id=65709\[06/07/2008\]](http://www.rebellion.org/noticia.php?id=65709[06/07/2008])>. 2008.

HARVEY, David. La condición postmoderna. Buenos Aires-Madrid, Amorroutu [1ra. Edición 1990], 2004.

HARVEY, David. Breve historia del neoliberalismo. Madrid, Akal, 2007 [2005].

HARVEY, David. El nuevo imperialismo. Madrid, Akal. 2007.

HARVEY, David. Espacios del capital. Hacia una geografía crítica. Akal. Madrid, España. 2011.

KIRCHNER, Néstor. Discurso de Acto de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa DELA República Argentina, 25 de mayo de 2003.

KLIKSBERG, B. El Estado no es una abstracción, el Estado son los funcionarios: en Sindicadora General de la Nación. Disponible en: <<http://www.sigyn.gov.ar/novedaddetalle.asp?nro=234>>. Acceso en: nov. 2013.

MARX, K. El capital. México, FCE, 1973; tomo 1.

MODONESI, Máximo. Crisis hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del cambio de época. Peripecias. Revista Contra corriente. Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México. v. 5, n. 2, Winter 2008, p. 115-140). Disponible en: Consultado en <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=73350>>. Acceso en: 12 nov. 2011

O'CONNOR, J. Crisis De Acumulación, Península, Barcelona, 1987.

Observatorio de la Deuda Social. Informe final. In: Disponible en: <[http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO\\_DE\\_PRENSA\\_AUH\\_Pobreza.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO_DE_PRENSA_AUH_Pobreza.pdf)>. 2013. Mayo.

OIT. Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe. Disponible en: <[www.oit.org.pe](http://www.oit.org.pe)>. 2011.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. El liderazgo del capital global, New Left Review N°35, noviembre-diciembre, p. 47-67. 2005.

POULANTZAS, Nicos. Estado, Poder y Socialismo, Siglo XXI, México. 1979.

RAMERI, Ana; RAFFO, Tomás; LOZANO, Claudio. Sin mucho que festejar: radiografía actual del mercado laboral y las tendencias postconvertibilidad, Instituto de Estudios y Formación, Central de los Trabajadores Argentinos, 15 de Mayo, Buenos Aires. 2008.

REPETTO, Fabián. Protección Social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos, en Revista del CLAD N° 47. Disponible en: <[www.clad.org](http://www.clad.org)>. 2010.

SEOANE, José; TADDEI, Emilio; ALGRANATI, Clara. El concepto 'movimiento social' a

la luz de los debates y la experiencia latinoamericana recientes. In: González Casanova, Pablo (Coord.), Proyecto "Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo". UNAM: México. 2008.

SEOANE, José; TADDEI, Emilio; ALGRANATI, Clara. Recolonización, bienes comunes de la naturaleza y alternativas desde los pueblos. IBASE: Río de Janeiro, 2010.

SEOANE, José; TADDEI, Emilio; ALGRANATI, Clara. las disputas sociopolíticas por los bienes comunes de la naturaleza, In: Borón, Atilio, América Latina en la geopolítica del Imperialismo. Ediciones Luxemburg. Buenos Aires. 2013.

### Notas

Los cambios operados en las condiciones generales de producción se expresan en el incremento en volumen y cambios cualitativos en la composición de la masa trabajadora y explotada. Como tendencia general se hace observable la constitución de una masa de población sobrante para las necesidades de fuerza de trabajo del capital este movimiento tendencial de la sociedad capitalista es analizado en Marx, K.: EL CAPITAL, FCE, Buenos Aires, 1986; Tomo I, Cap. XXIII. Para un análisis contemporáneo donde se analiza la relación entre cambios tecnológicos, productividad del trabajo y tasas de ganancias, véase Mandel, E: MARX Y EL PORVENIR DEL TRABAJO HUMANO, Cuadernos de Mientras Tanto N° 1, Ediciones Mientras Tanto, Buenos Aires, 1982.

<sup>2</sup> El saqueo de los bienes comunes implica el modo privilegiado de participación en el mercado mundial. "Por una parte las exportaciones se concentraron básicamente en productos primarios (commodities) y sus manufacturas alcanzando en 1998 el 56,8% del total. La década de los noventa vio fortalecerse el aprovechamiento capitalista de la posibilidad de generar (y apropiarse privadamente) rentas extraordinarias a partir de la explotación y exportación de las riquezas naturales y bienes comunes (convertidos en recursos naturales). Por otra parte, esos años fueron testigos del proceso de privatización de los espacios públicos. Se privatizaron o cedieron en concesión para uso privado: la provisión de agua, gas, luz, telefonía, el espacio radioeléctrico, etc.; a la vez que se promovió la defensa del derecho privado sobre el software, el conocimiento científico, la biodiversidad, etc. a través de patentes y derechos de autor." (Féiz, 2011, 74).

<sup>3</sup> Al mismo tiempo la pobreza afecta más a la niñez, las mujeres y las poblaciones indígenas en términos comparativos con otros sectores de la sociedad. Repetto (2010). Para el caso argentino véase Fabio M. Bertranou y Damián Bonari (coords.) Protección social en Argentina. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2005

<sup>4</sup> Datos oficiales, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Otros trabajos, académicos y de estudios privados, dan cuenta de una realidad distinta. Por ejemplo, para el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina la pobreza hacia fines del 2012 alcanzaría al 16,9% de los hogares y al 26,9% de las personas. Observatorio de la Deuda Social. Informe final. Mayo de 2013, en <[http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO\\_DE\\_PRENSA\\_AUH\\_Pobreza.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO_DE_PRENSA_AUH_Pobreza.pdf)> .

<sup>5</sup> Como se puede ver, en la fuente utilizada está calculado sobre la región Gran Buenos Aires y no sobre el total de aglomerados urbanos. De todos modos, el movimiento tendencial, así como los números índices para cada año, son muy similares dada la magnitud poblacional de la región considerada.

<sup>6</sup> En Argentina, durante la última década ha sido significativa la consolidación de la fractura del mercado laboral iniciada en los '90, no sólo entre los trabajadores formales e informales, sino también al interior de la estructura formal. "Siendo que la precarización se extiende por el conjunto. Mientras que el 20% de los trabajadores mejor remunerados del sector privado capta el 52% de la masa salarial, el 20% ubicado en la base percibe el 5,2% de ese total." (EDI, 2012)

<sup>7</sup> La renta financiera queda exenta de obligaciones tributarias al igual que la transferencia de activos de sociedades anónimas, en cambio una parte creciente de los asalariados debe pagar el impuesto a las ganancias al tiempo que la vigencia del IVA encarece la canasta básica de alimentos, afectando centralmente a los sectores de menores ingresos.

<sup>8</sup> En México, al final del gobierno del presidente Salinas de Gortari, en enero de 1994, emergió el movimiento zapatista, que se ha venido desarrollando desde entonces. Hay consenso en ubicar esta fecha como el comienzo explícito de resistencia anti-neoliberal. En Venezuela se produjeron movilizaciones populares contra los gobiernos de Carlos Andrés Pérez y de Rafael Caldera; los partidos políticos tradicionales colapsa-

ron y se organizó y desarrolló el movimiento bolivariano, en el gobierno desde 1998. En Brasil el presidente Collor de Mello fue destituido con movilizaciones populares cuya consigna principal era “Fora Collor”, denunciando la corrupción del gobierno. En Ecuador las movilizaciones populares provocaron la caída de varios gobiernos, siendo allí fundamental el papel del movimiento indígena y campesino, a través del Pachacutik. En Perú, el presidente Fujimori renunció y debió irse del país, luego de importantes movilizaciones populares, como las Marchas de los Cuatro Suyos. En Bolivia, debió renunciar Sánchez de Losada (2003) en medio de una intensa movilización popular encabezada por distintas organizaciones campesinas, indígenas y obreras y posteriormente Carlos Mesa (2005). En Argentina, a fines del 2001, renuncia el presidente De la Rúa, en el marco de movilizaciones populares con la consigna “que se vayan todos”. A estos procesos destituyentes de movilización popular expresados en la región latinoamericana, podemos señalar también; la multitudinaria caravana zapatista “por la dignidad indígena” en México (2001), la resistencia popular victoriosa al intento de golpe de estado en Venezuela (2002) y la confrontación que posteriormente le siguió y, en el plano continental, la derrota “relativa” del proyecto del ALCA en la III° Cumbre de las Américas (2005) en Mar del Plata (Argentina).

<sup>9</sup>Observando la dinámica del capitalismo en la región, parte de la literatura especializada ha conceptualizado la pugna de tres proyectos societarios, “neoliberalismo de guerra” (México y Colombia), el “neo-desarrollismo” (Argentina, Brasil) y los modelos sociales de “cambio constituyente” (Venezuela, Bolivia, Ecuador). Además de la preponderancia que es posible observar en las realidades nacionales, estos proyectos en el marco de la dinámica capitalista, expresan intereses de distintos grupos de fuerza y bloques de clase, expresando tensiones y disputas en una misma realidad nacional. Ver González Casanova, Pablo, “Democracia, liberación y socialismo: tres alternativas en una”. En: Revista OSAL, n° 8. CLACSO: Buenos Aires, 2002; Boron, Atilio, “La coyuntura geopolítica de América Latina y el Caribe en 2010”. En Cuba Debate (14 de diciembre de 2010); Seoane, José; Taddei, Emilio y Algranati, Clara, “El concepto ‘movimiento social’ a la luz de los debates y la experiencia latinoamericana recientes”. En: González Casanova, Pablo (coord.), Proyecto

“Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo”. UNAM: México, 2008; Seoane, José; Taddei, Emilio y Algranati, Clara, Recolonización, bienes comunes de la naturaleza y alternativas desde los pueblos. IBASE: Río de Janeiro, 2010.

<sup>10</sup> Pasaron de representar el 6.7% del PBI en 1998 al 12.5% en el 2008 (Féiz, 2010, p.2).

<sup>11</sup> Al respecto, en una conferencia brindada por Bernardo Kliksberg (asesor del ministerio de Desarrollo Social de la Nación) señala: “**Argentina está dentro de los países con más desarrollo social... La valorización de la soja podría no haber significado nada en política social... La diferencia entonces la hizo la decisión política porque se pueden decir muchas cosas pero lo importante es hacer y se está haciendo... No basta con los discursos... La decisión ha dinamizado todas las áreas de la política social...**”. (Kliksberg, B, 2013)

<sup>12</sup> La renta financiera queda exenta de obligaciones tributarias al igual que la transferencia de activos de sociedades anónimas, en cambio una parte creciente de los asalariados debe pagar el impuesto a las ganancias al tiempo que la vigencia del IVA encarece la canasta básica de alimentos, afectando centralmente a los sectores de menores ingresos.

<sup>13</sup> “Hoy hablamos de políticas sociales integrales, pues las políticas sociales altamente focalizadas terminan siendo reduccionistas. Mostraron su carácter restringido, discriminatorio y de exclusión, que terminaba dejando un “estigma social”, que atentaba contra los derechos humanos y sociales. La focalización terminó siendo un reciclaje estructural en un mundo dinámico donde el sistema público era sólo para los pobres estructurales. Fue una expresión evidente de que las políticas neoliberales respondían más a políticas económicas de ajuste.” (Kirchner, Alicia: 2010)

<sup>14</sup>En los últimos años, los programas de transferencias condicionadas han cobrado centralidad como herramienta de política social en distintos países de América Latina, entre los cuales se encuentra Argentina. Estos programas se caracterizan por asistir directamente a una población objetivo compuesta por familias en situación de “alta vulnerabilidad económica y social”, con insuficiencia de ingresos monetarios. En la mayoría de los casos, la ayuda que brindan consiste en un subsidio monetario que busca sostener el ingreso familiar, algunos de estos programas

además otorgan suplementos alimentarios, medicamentos, atención sanitaria y apoyo educacional, entre otros. Son iniciativas “no contributivas”, de alcance masivo, dirigidas a una capa de la clase trabajadora. El objetivo de combinar transferencias monetarias y condicionalidades es el de “aliviar” la pobreza de esta población. Prevalece una concepción individualista asociado al “capital humano”, una noción de pobreza reduccionista, que no contempla las relaciones sociales fundamentales que explican la emergencia y dinámica de la misma en la sociedad capitalista.

<sup>15</sup> Posteriormente su implementación se reglamenta mediante la Resolución N° 393/2009 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo responsable del pago de la prestación. En dicha reglamentación se establece quienes podrán ser beneficiarios de la asignación, os requisitos a cumplir para acceder a la misma, las fuentes de datos que se tomarán para determinar los beneficiarios y los medios y fechas de pago a los beneficiarios. Para facilitar la gestión operativa, en dicha resolución se estableció la conformación de un Comité de Asesoramiento integrado por representantes de los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud, Educación e Interior.

<sup>16</sup> El régimen de asignaciones familiares (Ley N° 24.714/1996) alcanza a los trabajadores que prestan servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada cualquiera sea su modalidad de contratación laboral (exceptuando a los trabajadores del servicio doméstico); a los beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y del Seguro de Desempleo; a los trabajadores del sector público nacional y beneficiarios del Sistema Integrado Previsional (SIPA) y del régimen de pensiones no contributivas por invalidez. Los alcances y limitaciones vigentes de esta ley constituyen parte de los considerandos del Decreto presidencial al definir: “Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la asignación por hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad.

Que en el mencionado Régimen de Asignaciones Familiares no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal.” (Decreto 1602/2009)

Quedan excluidos de este sistema, por lo tanto, los trabajadores desocupados que no cobran seguro de desempleo, aquellos que se desempeñan en la economía informal y los empleados

inscritos en el régimen de servicio doméstico. Contingentes que se aspiran incluir con la nueva normativa.

<sup>17</sup> En un principio dicho monto fue de \$ 180 mensuales por cada menor de 18 años y de \$ 720 por cada hijo con discapacidad. En septiembre de 2010, aumentó a \$ 220 mensuales por menor y \$ 880 para cada hijo con discapacidad. En octubre de 2011 pasó a ser de \$270 por hijo, y de \$1.080 por discapacitado. En septiembre de 2012 alcanzó los \$340, y \$1200 por hijo con discapacidad; y en mayo de 2013 el monto se actualizó, siendo ahora de \$460 y \$1500 respectivamente.

<sup>18</sup> En el artículo 6 inciso f) del decreto 1602 señala: “El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.”

#### **Silvia Fernández Soto**

Asistente Social

Doutora En Servicio Social pela Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP)

Profesora Titular regular e Directora Del PROIEPS en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional Del Centro de La Provincia de Buenos Aires - UNICEN.

E-mail: silviafernandezsoto@gmail.com

#### **Universidad Nacional Del Centro de La Provincia de Buenos Aires (UNICEN)**

Gral. Pinto 399, C.P. B7000GHG, Tandil Bs. As. Argentin