

2018

# Desarrollo y Políticas Sociales: Reflexiones en torno al Modelo de Desarrollo Argentino durante el periodo 2003-2007

Villaseco, Florencia

Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social.

---

<http://200.0.183.227:8080/xmlui/handle/123456789/177>

*Downloaded from DSpace Repository, DSpace Institution's institutional repository*



Universidad Nacional de Mar del Plata  
Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social  
Licenciatura en Trabajo Social

**Tesis**

**Título: Desarrollo y Políticas Sociales:  
Reflexiones en torno al Modelo de Desarrollo Argentino durante el periodo 2003-2007**

Tesista: Florencia Villaseco

Directora: Lic. Paula Meschini

Co-directora: Lic. Ayelén Cavalli

**ABRIL, 2018**

Agradecimientos	
1- Introducción.....	4
<b>Primera parte</b>	
2- Marco metodológico.....	7
2.1- Planteamiento del Problema.....	7
2.2- Objetivos.....	8
2.2.1- General.....	9
2.2.2- Específicos.....	9
2.3- Diseño metodológico,,,,,.....	9
<b>Segunda parte</b>	
3- Marco Teórico.....	11
3.1- Los debates en torno al Desarrollo en América Latina y Argentina.....	12
3.2- Contexto regional y nacional en el que se inscribe el Modelo de Desarrollo Argentino.....	30
3.3- Contexto regional.....	33
3.4- Contexto nacional.....	48
3.5- Modelo de Desarrollo Argentino.....	53
3.6- Características de las políticas sociales del Modelo de Desarrollo Argentino.....	65
<b>Tercera parte</b>	
4-Marco interpretativo.....	90
5- Conclusión.....	101
6- Referencias bibliográficas.....	105

## **Agradecimientos:**

En primer lugar quiero agradecer a mi directora de tesis, Lic. Paula Meschini, y a mi co-directora, Lic. Ayelén Cavalli, por la dedicación y el compromiso que asumieron en este trabajo tan importante para mí.

A mi familia y amigos que me acompañaron en el transcurso de esta carrera que culmina con la presentación de esta tesis.

## **1.- Introducción:**

El presente trabajo final de tesis para acceder al título de Licenciado en Servicio Social de la UNMDP, parte del interés de registrar los diferentes usos de la categoría Desarrollo en las políticas sociales que se implementaron desde dos Ministerios de la Nación como son el de Desarrollo Social y el de Trabajo Empleo y Seguridad Social a través de dos políticas sociales: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Plan Más y Mejor Trabajo (MTE y SS) y Familias por la Inclusión Social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) durante el periodo 2003-2007.

Se propone indagar acerca de las rupturas y continuidades en las discusiones teóricas en torno al concepto de Desarrollo durante el ciclo nacional, democrático y popular (Madoery; 2013) en el que se configura el denominado Modelo de Desarrollo Argentino (MDA) (Meschini; 2012; 2015) dando cuenta del uso que se realiza de la misma.

Se realizará un abordaje metodológico cualitativo de alcance exploratorio-descriptivo que consistirá principalmente en la utilización de técnicas de observación documental y bibliográfica, mediante un enfoque hermenéutico-crítico. Este diseño de investigación aporta a la consolidación del campo disciplinar del Trabajo Social por hacer explícitos los marcos conceptuales desde donde se puede intervenir en los nuevos escenarios sociales.

Se apuesta a enriquecer los conocimientos existentes al respecto y aportar perspectivas renovadoras a la profesión; considerando importante revisar el uso de dicha categoría en las políticas sociales: Plan Jefes y Jefas de Hogar, Plan Más y Mejor Trabajo y Familia por la Inclusión Social y su aporte a la configuración del MDA.

En la primera parte, se presenta la investigación, donde la misma nos permitirá llegar a la construcción de conocimientos de manera rigurosa.

En la segunda parte, se presenta el *marco metodológico*, desarrollándose las etapas: planteamiento del problema, objetivos y diseño metodológico.

En la tercer parte, se encuentra el *marco teórico*, constituido por distintos puntos a desarrollar:

- *Los debates en torno al problema del desarrollo en América Latina y Argentina*, donde se hará un recorrido histórico acerca del concepto de desarrollo y su evolución a lo largo del tiempo, como se abandona la interpretación estrechamente economicista para asumir una concepción más compleja del desarrollo, donde se adquieren mayor relevancia los aspectos sociales.
- *Contexto regional y nacional en el que se inscribe el Modelo de Desarrollo Argentino*, donde haremos referencia al contexto tanto nacional como regional en el que se inscribe el Modelo de Desarrollo Argentino. Se tomarán distintos autores que den cuenta de cómo era el contexto en los países vecinos al momento del surgimiento del nuevo modelo de desarrollo en el país.
- En cuanto al contexto nacional, se hará un recorrido de la situación durante los años '90 y bajo qué circunstancias se llega a hablar de un nuevo modelo de desarrollo, logrando una definición del mismo.
- *Las Políticas sociales del Modelo de Desarrollo Argentino*, donde se hará referencia a las características de las políticas sociales en Argentina, poniendo énfasis en el cambio de paradigma que las mismas atraviesan a partir de la llegada del Kirchnerismo al gobierno nacional. Para esto, se realizará una definición conceptual sobre las mismas. Se hará hincapié en las políticas sociales seleccionadas para el desarrollo de esta tesis, definiendo y desarrollando las mismas. Se definen dos Políticas Públicas implementadas durante el régimen de gobierno Kirchnerista: el Plan Jefes y Jefas de Hogar de Desocupados y el Programas Familias por la Inclusión Social Mencionando objetivos, alcances, debates y críticas, reflexión.

En la cuarta parte, se encuentra el *marco interpretativo*, donde se realizará un cuadro comparativo donde se logren deducir las rupturas y continuidades en torno al concepto de desarrollo en los distintos periodos. Además, se hará una comparación entre las políticas sociales seleccionadas y las políticas existentes durante el periodo anterior desarrollado. Finalmente se presentan las conclusiones y propuestas.

Finalmente, en la quinta parte se presentarán las conclusiones y puntos a seguir debatiendo.

## **Primera parte: La investigación**

En este capítulo se presentará la investigación, partiendo de la idea de que la misma nos permitirá llegar tanto a la construcción de conocimientos de manera rigurosa, confiriendo estructura, solidez metodológica, factibilidad; así como permitirnos dar cuenta de la importancia de su realización desde el trabajo social en el marco de los debates e investigaciones que se desarrollan en el campo de las ciencias sociales.

Para ello es necesario tener en cuenta las diferentes etapas, planteadas, las cuales resultan complejas e interrelacionadas pero a su vez caracterizan por su flexibilidad.

Las etapas que a continuación se presentan son: planteamiento del problema, objetivos y justificación, que nos permitirán conocer los fundamentos que nos llevan a realizarla y la cuarta etapa: diseño metodológico, mostrará desde dónde partimos y la manera de proceder para alcanzar ésta propuesta de investigación.

## **2.- Marco Metodológico:**

El marco metodológico puede definirse como el conjunto de acciones destinadas a describir y considerar a través de procedimientos específicos que incluye las técnicas de observación y recolección de datos del problema planteado. Procurando determinar el “cómo” se realizó el estudio. Esta tarea consiste en hacer operativa los conceptos y elementos del problema que estudiamos.

Siguiendo a Ruth Sautu, “la metodología es el estudio de los métodos, desde sus fundamentos epistemológicos hasta los problemas de medición” (Vogt; 1999 en Sautu, R; 2005; 29). La metodología es una rama de la lógica que se ocupa de la aplicación de los principios de razonamiento a la investigación científica y filosófica. “La metodología es un sistema de métodos en una ciencia particular”: el método es “un modo de hacer, un procedimiento, generalmente regular y ordenado” (Websters; 1980; en Sautu, R; 2005; 29). La metodología discute los fundamentos epistemológicos del conocimiento, el papel de los valores, la idea de causalidad, el papel de la teoría y su vinculación con lo empírico, la definición y validez o aceptabilidad del recorte de la realidad, el uso y el papel que juegan la deducción e inducción, cuestiones de verificación y falsación, y los contenidos y alcances de la explicación e interpretación.

### **2.1- Planteamiento del problema:**

Se parte de afirmar que las políticas sociales constituyen un espacio de fundamental intervención<sup>1</sup> para los Trabajadores Sociales, por ende el Trabajo Social no debe constituirse en un reproductor pasivo de las mismas, sino por el contrario, debe plantearse reflexionar y cuestionarse desde que concepciones, se comprende al desarrollo como eje fundamental de las políticas sociales; a fin de alejarse de prácticas descontextualizadas, a-históricas y de modelos de intervención que no promueven ni garantizan el acceso a los derechos humanos , establecidos

---

<sup>1</sup> La intervención implica una serie de acciones, mecanismos, procesos que construyen representaciones y construcción de ese “otro” sobre el que se interviene. Es un lugar de construcción de creencias, hábitos, y modalidades de hacer. Es también un lugar de certezas e incertidumbres. Es fundamental que la intervención envuelva una reflexión ética, donde las prácticas requieren mirarse hacia adentro, dialogar con su propia historia, con lo transversal al contexto, analizando críticamente los argumentos que la construyen, desde una perspectiva de deliberación. La intervención desde esta perspectiva es un lugar de construcción de nuevas preguntas, un espacio desde donde se construye agenda pública, teniendo en cuenta las dimensiones de lo micro en lo macro social. (Carballeda Alfredo;2002:7)



por los acuerdos internacionales a los que adhirió Argentina, así como las diferentes leyes que se sancionaron durante el periodo comprendido entre 2003 al 2007.

Desde la dimensión epistemológica, los problemas de investigación son preguntas que se plantean al objeto. Algunas de las preguntas de investigación que se detallan a continuación dieron lugar a la formulación de los objetivos que orientan el presente trabajo:

A partir del registro y análisis de las políticas sociales que se implementaron durante este periodo desde los ministerios de Desarrollo Social y el de Trabajo Empleo y Seguridad Social nos realizamos las siguientes preguntas: ¿Es posible identificar los modelos y modos de desarrollo implícitos en las mismas? ¿Cuáles son los aportes que desde las políticas sociales se efectúan para la configuración del MDA? ¿Es posible dar cuenta de las continuidades y rupturas que se establecen en este periodo? ¿En la formulación de estas políticas sociales existe el registro de que las mismas contribuyen a la configuración de un modelo de desarrollo? ¿Cuáles son los modos de entender el desarrollo en estas políticas sociales?

Indagar acerca del uso de la categoría desarrollo nos permitirá repensar el escenario de la intervención en Trabajo Social, reflexionando sobre la misma y dialogando transversalmente con el contexto económico, social y político; generando la posibilidad de analizar críticamente los argumentos que la construyen.

Esta idea se afianza aún más, cuando la categoría a indagar, la de desarrollo, posee un carácter polisémico (A. Roig, 2008:82), es decir su uso expresa ideologías, posturas, intencionalidades, siendo atravesada por un gran número de variables; complejizándose aún más, para el caso del Trabajo Social, ya que esta categoría posee una dimensión teórica, pero también práctica constituyendo uno de los campos de intervención de la profesión.

## **2.2- Objetivos :**

En este proyecto de investigación se propone confrontar empíricamente, la categoría de desarrollo, con los diferentes usos que se efectuaron de la misma en los distintos documentos en los que se encuadran estas políticas sociales: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Plan Más y Mejor Trabajo (MTE y SS) y Familias por la Inclusión Social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) con el propósito de establecer cuáles son los aportes y contribuciones que efectúan las mismas a la configuración del Modelo de Desarrollo Argentino en el periodo 2003-2007 para lo cual establece los siguientes objetivos generales y específicos .

### **2.2.1- Objetivos:**

- **Objetivo General:**
- Registrar los diferentes usos asignados a la categoría de desarrollo en las políticas sociales a fin de identificar las contribuciones a la configuración Modelo de Desarrollo Argentino para el periodo 2003- 2007.
- **Objetivos Específicos:**
- Describir los aspectos generales del Modelo de Desarrollo Argentino.
- Recopilar y analizar en los decretos de las políticas sociales seleccionadas identificadas con el Modelo de Desarrollo argentino la formulación de los objetivos y alcance de las mismas.
- Observar y comparar el uso del concepto de desarrollo en cada de una las políticas sociales implementadas durante el periodo seleccionado.

### **2.3.- Diseño metodológico:**

El proceso de elaboración metodológica está constituido por: tipo de estudio, diseño y técnicas a aplicar en el campo de la investigación.

La metodología propuesta para el presente trabajo corresponde a un tipo de investigación exploratorio-descriptivo de diseño cualitativo. Para referir a ello se toma como referencia los aportes teóricos de Sabino Carlos (1998), quien define el nivel de investigación exploratorio como aquel que sólo se propone alcanzar una visión general, aproximativa, del tema en estudio. A su vez, el estudio de tipo descriptivo se plantea conocer grupos homogéneos de fenómenos utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento. Se ocupa de la descripción de hechos a partir de un criterio o modelo teórico definido previamente.

Siguiendo los aportes metodológicos de Jesica Magri Altair (2009), el carácter cualitativo de esta investigación está dado por el hecho que se apoya, principalmente, en las técnicas de observación documental y análisis de contenido. Se entiende por observación documental, tal como propone Sierra Bravo (2001), aquel tipo de observación que versa sobre todas las realizaciones que dan cuenta de los acontecimientos sociales y las ideas, por tanto, en cuanto registran o reflejan ésta,

pueden ser utilizados para estudiarla indirectamente. En un sentido amplio, se concibe al análisis de contenido como una técnica de interpretación de textos fundamentalmente documentos u otra forma de registros de datos. El denominador común de todos estos materiales es su capacidad para instalar un contenido que leído e interpretado adecuadamente nos abre las puertas al conocimiento de diversos aspectos y fenómenos de la vida social. Se trata de una técnica que combina intrínsecamente, y de ahí su complejidad, la observación y producción de los datos, y la interpretación o análisis de los mismos.

En una primera etapa, se tiende a una recopilación del material bibliográfico pertinente, consistente en fuentes documentales y bibliográficas. Con su consecuente aplicación de la técnica de análisis de contenido. La realización de éste procedimiento es a través de la lectura, análisis y el desarrollo de núcleos conceptuales fundamentales. En una segunda etapa, se resignifican los textos relevantes a partir de conceptos guía, a fin de sistematizar el material en función de la investigación propuesta. Con la realización de detección y posterior ordenamiento de categorías relevantes mediante la relectura del material, la selección de núcleos temáticos significativos, la confección de fichas temáticas y bibliográficas.

Con la acumulación de información se llega a los resultados finales obtenidos y la realización del análisis. Este último paso, habilita la extracción de conclusiones y las propuestas que aportan a la profesión.

### **3.- Marco teórico conceptual referencial:**

En este apartado nos referiremos a las perspectivas teóricas que se construyen en un marco teórico conceptual referencial, dando cuenta tanto de las distintas posiciones como de su importancia al interior del mismo.

Para ello nos apoyaremos en el esquema propuesto por Sautu Ruth, a partir del cual, en su texto *Todo es Teoría: objetivos y métodos de investigación* (2005) expresa que en el contexto de una investigación la construcción del marco teórico engloba una serie de ideas y concepciones, algunas explícitas, otras implícitas, que a los efectos prácticos podríamos dividir en tres grandes conjuntos: i. Las ideas acerca del conocimiento mismo y cómo producirlo válidamente; ii. Las concepciones generales de la sociedad y lo social; y finalmente, iii. Aquellos conceptos más acotados que se refieren al contenido sustantivo mismo del tema o problema investigado. El primer conjunto de ideas constituye lo que se denomina paradigma; el segundo está formado por las teorías generales de la sociedad y el cambio social; finalmente el tercero es la teoría sustantiva que enfoca su interés en un aspecto o tema más acotado. Paradigmas, teoría general, y teoría sustantiva tienen su importancia en la formulación del objetivo de investigación y condicionan a través de la formulación del objetivo las orientaciones metodológicas y el método que es teóricamente pertinente utilizar en un diseño determinado.

Siguiendo a R Sautu, sostiene que el paradigma es la orientación general de una disciplina o área temática (constituida por supuestos ontológicos, epistemológicos, axiológicos y metodológicos), el modo de orientarse y mirar aquello que la propia disciplina ha definido como su contenido temático sustantivo. En las ciencias sociales conviven varios paradigmas que compiten en su modo de comprender sus disciplinas y sus problemas; esto lleva inclusive a discutir el contenido temático de cada disciplina y sus respectivas competencias.

La teoría general que, implícita o explícitamente, involucra una visión del mundo y su naturaleza, el lugar que las personas ocupan en él, y el rango de posibles relaciones entre el todo y las partes.

Las teorías sustantivas son proposiciones teóricas específicas de una parte de la teoría social que se pretende estudiar.

En cualquier investigación, los objetivos son traducidos en preguntas de investigación, las cuales han sido derivadas de la teoría; es decir, son construcciones teóricas alrededor de un tema o

problema. Esas preguntas llevan implícitas una postura paradigmática y también un método de investigación. En el marco de esta posición es posible articular y compatibilizar objetivos específicos que se responden con métodos asociados a las metodologías cuantitativa o cualitativa. Es decir, que la triangulación o combinación de metodologías es posible en el nivel de la construcción de los objetivos, la cual repetimos, es una construcción teórica y se implementa en la selección de los métodos. (Sautu R: 2005)

### **3.1 Los debates en torno al problema del Desarrollo en América Latina y Argentina:**

La categoría de Desarrollo forma parte de esas categorías, propias de las ciencias sociales, que debe ser abordada en búsqueda de otras conceptualizaciones que den cuenta de las transformaciones existentes.

Resulta necesario, entonces, reconocer, la tradición discursiva en la que se inscribe esta categoría en América Latina. (Meschini; 2015)

Siguiendo a Roig (2008), el desarrollo es uno de los conceptos más paradójicos de la retórica académica y política: es incuestionable, aunque carezca de una definición unívoca y consensuada.

El problema no radica en la pluralidad o en la contradicción de sus definiciones sino en los usos políticos que de él se hacen. El autor plantea que para reactualizar el debate en torno al desarrollo es necesario distinguir no sólo entre los *modos* y los *modelos de desarrollo* sino también acerca de la manera en que históricamente se impusieron en pugna los diferentes significados sobre lo que era desarrollarse. (Roig, 2008:82).

El concepto de desarrollo involucra cambios cualitativos además de cuantitativos. Se trata no solamente de un proceso de acumulación de capital, de mayor productividad del trabajo y de progreso tecnológico, sino también de la creación de una estructura productiva, de la relación e interacción de las partes que constituyen esa estructura y del mejoramiento cualitativo de los productores directos, sus capacidades y habilidades, su formación y capacitación (Perroux, 1984).

## **Modos diferentes de pensar el desarrollo:**

Después de la Segunda Guerra Mundial y en el marco de las disputas por la llamada “Guerra fría”<sup>2</sup> surgen los primeros especialistas o pioneros del desarrollo, Harvey Leibenstein, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Raúl Prebisch, Paul Rosenstein-Rodan, Hans Singer, Jan Tinbergen, Walt Whitman Rostow, entre los más destacados. Los primeros autores del desarrollo eran partidarios de lo que se conoció después con el nombre de “teoría de la modernización”<sup>3</sup>, implementado fundamentalmente entre los años de 1957 y 1969, enfoque que presta un énfasis desmesurado a la acumulación de capital físico, frente al capital humano.

En este contexto, comienza un periodo de crecimiento para los países desarrollados a partir de la ayuda del Plan Marshall<sup>4</sup>. Las economías de estos países, tuvieron tasas de crecimiento sostenidos, bajo desempleo, aumento del ingreso, del nivel de vida y de la importancia del comercio.

Esta etapa tuvo como característica un importante desarrollo científico tecnológico; rápida concentración industrial y formación de empresas transnacionales; incremento de la intervención estatal; un nuevo sistema monetario basado en el patrón dólar a partir de creación de las

---

<sup>2</sup> La Guerra Fría fue un enfrentamiento político, económico, social, militar, informativo, científico y deportivo iniciado al finalizar la Segunda Guerra Mundial entre el los bandos de los EEUU y la URSS con sus respectivos aliados, esta disputa dominó por completo el escenario internacional de la segunda mitad del siglo XX.

Fue un enfrentamiento basado en la premisa de que el miedo a la destrucción mutua asegurada impediría a cualquiera de los bandos dar la señal de la destrucción plena de la civilización.

La URSS dominaba la zona ocupada por el ejército rojo y otras fuerzas armadas o comunistas, mientras que EEUU controlaba y dominaba el resto del mundo capitalista, el hemisferio occidental y los océanos.

Ninguno de los dos bloques tomó nunca acciones directas contra el otro, razón por la que se denominó al conflicto “guerra fría”.

Su origen se suele situar entre 1945 y 1947, durante las tensiones de la posguerra, y se prolongó hasta la disolución de la Unión Soviética. (Hobsbawm, E; 2001)

<sup>3</sup> Esta teoría sobre la modernización centro su atención en la manera en que las sociedades tradicionales (pasadas y presentes) se transforman en sociedades modernas a través de procesos de crecimiento económico, y de procesos de cambio en sus estructuras sociales, políticas y culturales. (Aguilar Novoa omar; 2005: 9)

<sup>4</sup> El Plan Marshall fue una iniciativa de Estados Unidos para ayudar a Europa Occidental, en la que los estadounidenses dieron ayudas económicas por valor de unos 13 000 millones de dólares de la época<sup>1</sup> para la reconstrucción de aquellos países de Europa devastados tras la Segunda Guerra Mundial. El plan estuvo en funcionamiento durante cuatro años desde 1948. Los objetivos de Estados Unidos eran reconstruir aquellas zonas destruidas por la guerra, eliminar barreras al comercio, modernizar la industria europea y hacer próspero de nuevo al continente; todos estos objetivos estaban destinados a evitar la propagación del comunismo, que tenía una gran y creciente influencia en la Europa de posguerra. (Cavalli;2010)

instituciones y acuerdos que surgen en la Conferencia de Bretton Woods (FMI, BIRF, GATT); y precio bajo de la energía. (Cavalli; 2010)

Sin embargo, a partir de finales del sesenta, comienzan a disminuir las tasas de ganancia, producción y comercio provocando un cambio en la dinámica de crecimiento de la producción, estanflación y proteccionismo. Primero, en 1973 con el acuerdo de los países de OPEP y luego, en 1979, con el conflicto entre Irán y EEUU, el aumento de los precios del petróleo aceleró la crisis. Por primera vez, se combina un aumento sostenido y generalizado de los precios con un crecimiento más lento de la producción: *estanflación*. El problema era que el ingreso continuaba pero el capital ya no era rentable, productivo; es decir, aumenta la cantidad de dinero pero los bienes y servicios no lo hacen proporcionalmente.

Durante la década del 60, surge un nuevo enfoque, el estructuralista, donde Raúl Prebisch<sup>5</sup> lo retoma para analizar la economía de los países latinoamericanos. Este enfoque resulta una ruptura fundamental con las teorías evolucionistas y mecánico-etapistas de desarrollo. La originalidad del enfoque estructuralista radica en el planteo que tanto el desarrollo como el subdesarrollo constituyen un proceso único y que las desigualdades entre el centro y la periferia se reproducen a través de comercio internacional. De este modo, los problemas del desarrollo de la periferia se ubican dentro del contexto de la economía mundial.

Los estructuralistas investigan los orígenes de la integración de las economías latinoamericanas al sistema capitalista dominante como productoras de materias primas. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>6</sup> denominó este patrón de desarrollo en la periferia como el “modelo exportador primario” o “desarrollo hacia afuera”. La escuela Cepalista abogó fuertemente por una política de industrialización por sustitución de importaciones, la cual ayudaría a los países de la periferia a cambiar hacia lo que ellos denominaban “proceso de desarrollo hacia adentro”.

El estructuralismo, trata de explicar la naturaleza desigual del sistema económico mundial, así como también sugiere una serie de políticas para tratar de reducir la brecha entre los países del centro y periferia. De acuerdo con este enfoque, la dualidad de la economía mundial se originó

---

<sup>5</sup> Entre 1950 y 1963, Raúl Prebisch fue Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Posteriormente, ejerció el cargo de Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (Prebisch; 1949)

<sup>6</sup> La sigla en inglés es ECLAC (*Economic Commission for Latin America and the Caribbean*). La escuela estructuralista latinoamericana se originó en la CEPAL y de ahí que se le conozca como la Escuela Cepalista. (Prebisch; 1949)

con la revolución industrial en el centro, cuando las posibilidades de aumentar la productividad de los factores productivos se elevó dramáticamente. Sin embargo, la difusión a través del mundo de este avance técnico fue muy desigual.

En el año 1959, Prebisch propuso una variedad de políticas, tales como el impuesto a las exportaciones primarias y un conjunto de gravámenes a las importaciones manufactureras para ayudar a transferir recursos dentro de la periferia de las actividades exportadoras primarias a las industriales. También propuso permitir las actividades sindicales en el sector exportador primario para elevar los salarios, defender los precios de los artículos primarios a través de la acción concertada internacional y presionar por la reducción o eliminación del proteccionismo del centro. Prebisch favorecía la industrialización de la periferia pues él creía que ésta reduciría su vulnerabilidad frente a las crisis económicas mundiales, conduciría hacia mayores aumentos en la productividad y los ingresos y reduciría el desempleo.

Inicialmente, los seguidores de la CEPAL fueron optimistas respecto de los beneficios que la industrialización traería a la periferia, sin embargo, una de las primeras críticas a la política de industrialización por sustitución de importaciones se manifestó desde las filas de la misma CEPAL, cuando alrededor de los 60 publicó una serie de críticas al proceso de industrialización. Los estructuralistas criticaron el proceso de sustitución de importaciones como concentrador y excluyente, ya que los frutos del avance tecnológico traído por la industrialización se concentraban en las manos de los dueños del capital, excluyendo a la mayoría y exacerbando las desigualdades en la distribución del ingreso (Pinto, 1968). Este proceso además de agravar la “heterogeneidad estructural” dada por las diferencias existentes entre una agricultura atrasada y la industria moderna de capital intensivo, promovió que dentro de los sectores económicos se exacerbaran las relaciones entre aquellas partes consideradas “formales” ó “informales” de la economía.

En los años 50, un grupo de economistas latinoamericanos muy vinculados a la CEPAL abrieron el debate entre los denominados monetaristas y los estructuralistas. El desacuerdo principal entre ambas posiciones está dado en torno a las causas de la inflación. Los monetaristas consideran la inflación como un fenómeno monetario que se desprende de una demanda excesiva (mucho dinero y demasiado poco que comprar) mientras que para los estructuralistas la inflación se desprende de desajustes estructurales y rigideces del propio sistema económico. Se considera a Juan Noyola (1956) como el que planteó los primeros elementos de la posición estructuralista



sobre la inflación a la cual también Furtado, Pinto, Prebisch, Seers y Sunkel, entre otros, hicieron contribuciones. Noyola, pone el acento en la lucha de clases en su análisis sobre la inflación y se inclina a considerar que es necesario promover la sustitución de importaciones de productos industriales; realizar una reforma fiscal progresiva y, cuando ello venía al caso, iniciar una reforma agraria para tratar la inflación. Las razones para justificar su propuesta eran que el desarrollo económico se identifica con la industrialización, y la sustitución de importaciones implica el logro de esta última; que esta política era la única que permitiría al país en cuestión seguir creciendo con rapidez a pesar de la tendencia al desequilibrio externo. Este fue el argumento que más utilizó. Posteriormente, cuando integró el argumento de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de las materias primas, también recomendó la sustitución de importaciones como medio para hacer más independiente el proceso de desarrollo nacional del ritmo de crecimiento del mercado internacional. (Carlos Bazdresch; 1983; 584-585)

Mientras los estructuralistas están por una estrategia de desarrollo orientado hacia el interior y hasta cierto punto autosuficiente, los monetaristas abogaban por una estrategia de desarrollo orientado hacia el exterior impulsado por una relación más estrecha con el mercado internacional.

En los años sesenta y setenta, surge en América Latina La Teoría de la Dependencia, en contraposición con el monetarismo y el estructuralismo, ya que la cual sostiene que: el subdesarrollo está directamente ligado a la expansión de los países industrializados, desarrollo y subdesarrollo son dos aspectos diferentes del mismo proceso, el subdesarrollo no es ni una etapa en un proceso gradual hacia el desarrollo ni una precondition, sino una condición en sí misma, la dependencia no se limita a relaciones entre países, sino que también crea estructuras internas en las sociedades. Immanuel Wallerstein (1979) analiza el capitalismo como un sistema basado en una relación económica, social, política y cultural que surgió a finales de la Edad Media y que dio lugar a un sistema mundial y a una economía mundial. Este enfoque, que distingue al centro de la periferia y la semiperiferia, enfatiza el rol hegemónico de las economías centrales en la organización del sistema capitalista.

Posteriormente, a finales de los años sesenta, se inició una nueva fase de la historia del pensamiento económico. La preocupación por los objetivos más propios del desarrollo —mejorar la calidad de vida de la población en vez de centrar la atención exclusivamente en la expansión de la renta per cápita— se fue imponiendo en la nueva escuela ortodoxa del desarrollo. Durante

los años 70, en el mundo, a través de la Organización Mundial del Trabajo, se organizaron distintas misiones sobre el trabajo. Estas misiones identificaron que el problema del empleo mundial se originaba por las largas horas trabajadas con una muy baja retribución, especialmente, entre las poblaciones más vulnerables (OIT, 1972). De este modo, un problema que el enfoque de las necesidades básicas identificó en sus inicios fue la ausencia de puestos de trabajos productivos y bien remunerados, y la presencia de un desempleo experimentado por personas sin formación adecuada. Además, lo importante para este nuevo enfoque no era sencillamente crear empleos, sino generar oportunidades de empleo productivo para reducir la incidencia de la pobreza. Así pues, de la preocupación por el desempleo y el subempleo se pasó al análisis de los medios para mejorar la suerte de los trabajadores, especialmente en el sector informal y entre las mujeres, para lo cual diferentes áreas de estudio recibieron, por primera vez, una atención destacada.

Años más tarde, en 1975, en la Conferencia Mundial Sobre Empleo de la OIT, se definieron formalmente las necesidades básicas que toda sociedad debía ver satisfechas para guardar unos niveles de vida mínimos. De esta manera, el enfoque de las necesidades básicas —liderado por sus autores más destacados, como Paul Streeten, Amartya Sen, Hans Singer, Richard Jolly, quienes luego formarían el núcleo intelectual de los Informes sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD— representó un progreso intelectual respecto a las aportaciones de los pioneros del desarrollo.

A partir de esto, como sostuvo Mahbub ul Haq (1976), uno de los colaboradores de Streeten, la única forma de eliminar la pobreza absoluta, de una forma permanente y sostenible, es aumentando la productividad de los pobres. Sin embargo, para ello es necesario que los pobres tengan unas necesidades básicas satisfechas. El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas se convirtió en los años setenta en el centro de las teorías ortodoxas del desarrollo y el punto de referencia de una distinta concepción del desarrollo, el desarrollo que promovía la lucha contra la pobreza, frente a las anteriores teorías pioneras del desarrollo y a las posteriores formulaciones neoliberales.

A finales de los años 80, y principios de los años 90, surge el enfoque “neo estructuralismo latinoamericano”, movimiento dirigido por autores como Osvaldo Rosales, Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta, el cual formaliza matemáticamente las políticas de desarrollo y reconoce la

diversidad dentro del Tercer Mundo. Su origen se caracterizó por el rechazo a las políticas ortodoxas de estabilización y de ajuste, aplicadas en los años ochenta.

Este cambio afectó al propio concepto de desarrollo, y es así que en este periodo se ha tendido al abandono de una interpretación estrechamente economicista, propia del pasado, para asumir una concepción más compleja y multidimensional del desarrollo, en la que adquieren una mayor relevancia los aspectos sociales. En este cambio de paradigma tuvo un protagonismo notable la formulación del “enfoque del desarrollo humano”, gestado en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este enfoque estuvo, a su vez, muy inspirado en el “enfoque de capacidades” desarrollado años atrás por el economista indio Amartya Sen (1985), como también se inspiró en los trabajos de uno de los precursores del enfoque de las necesidades básicas, Mahbub Ul Haq.

Asimismo, este enfoque comportó un desplazamiento del concepto de desarrollo desde una visión predominantemente material (el desarrollo como ampliación de las capacidades productivas) a otra que sitúa al ser humano como protagonista y destinatario del proceso de cambio, entendiendo el desarrollo como una ampliación de las opciones de las personas (Sen, 1999) (PNUD, 1990). El objetivo del desarrollo, por tanto, es crear un entorno que permita que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas (Anand y Sen, 2003). Así pues, según este enfoque se puede hablar de desarrollo cuando las personas son capaces de desplegar en mayor medida sus capacidades y ampliar el escenario de sus posibles opciones futuras. El acceso a recursos económicos necesarios para dar cobertura a las necesidades materiales (dimensión económica) se considera como uno de los factores que determinan esas opciones. Pero, junto a los recursos económicos, es necesario considerar también aquellos otros aspectos (propios de la dimensión social) que condicionan las capacidades de las personas. Tales aspectos sociales tienen que ver con la salud, la educación, el respeto a la libertad y la dignidad creativa del ser humano; así como con el marco institucional de ordenación social en el que las personas se integran. Esta múltiple dimensión del desarrollo ha tratado de captarse, siquiera de forma aproximativa, a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) formulado por el PNUD (1990)

El concepto de desarrollo ha incorporado en los últimos años, con un protagonismo cada vez mayor, la dimensión referida al medioambiente, y esto responde a la evidencia de que no puede haber un desarrollo sostenible si no se busca un cierto equilibrio con el entorno natural en el que la economía se inserta. Es a partir de esto que, entre los años 1987 y 1992, se institucionalizó el

concepto de “Desarrollo humano sostenible” en la red de naciones unidas. El PNUD, de esta manera, combinó el paradigma de desarrollo sostenible con el de desarrollo humano, convirtiéndolo en el “Enfoque De Desarrollo Humano Sostenible” (PNUD, 1998)

Además, el PNUD, a través de la publicación en 1988 de su documento “Integrando los Derechos Humanos al Desarrollo Humano Sostenible”, propuso estrategias centradas en la eliminación de la pobreza, la promoción de los derechos humanos y el fomento del “buen gobierno”. Como contrapunto de este último concepto podemos hacer mención de la noción del BUEN VIVIR a cual interpela, en América Latina, algunas visiones reduccionistas del desarrollo.

Con respecto a este último concepto, es importante destacar el papel que se les otorga a los pueblos originarios, sobre todo en países como Bolivia y Ecuador, modificando completamente la estructura de sus respectivas Constituciones Nacionales. Durante las últimas dos décadas, estos esfuerzos forman parte de las luchas llevadas a cabo por los movimientos sociopolíticos ancestrales, dejando en claro que la relación colonial aún pervive.

Dentro de las Constituciones de estos países se puede encontrar el lema del “buen vivir”, el cual responde, en Bolivia, “Vivir Bien” o en Aymara “Suma qamaña” El concepto del buen vivir es eje transversal de la Constitución ecuatoriana y, sin duda, su hito trascendental. Como dice el preámbulo, “decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el Suma qamaña” (Nueva Carta Magna boliviana, 2009). De esta manera, la nueva Carta cuestiona y transgrede los modelos y las prácticas fundadores del Estado y los modelos y prácticas más recientes de la política neoliberal, incluyendo el “bienestar neoliberal” cuyo enfoque es el individuo y el individualismo alienante de “tener”, lo que hace cada vez más fragmentada y débil la relación social y de sociedad.

Al crear un Estado y sociedad que parten de y dan razón a los grupos y a la cultura dominantes haciendo que lo “nacional” los represente, refleje y privilegie y no al conjunto de la población, se estructura la conflictividad y problemática persistentes de la colonialidad, algo que difícilmente cambia sin transformar de manera radical las mismas estructuras fundacionales y organizativas del Estado y sociedad nacionales.

Según Catherine Walsh (2008), es a este problema a lo que el plurinacional e intercultural realmente apuntan, siendo ambos propuestas, procesos y proyectos de la decolonialidad. El prefijo “multi” tiene sus raíces en países occidentales, en un relativismo cultural que obvia la

dimensión relacional y oculta la permanencia de desigualdades e inequidades sociales. Mientras que el prefijo “pluri” es término de mayor uso en América del Sur; refleja la particularidad y realidad de la región donde pueblos indígenas y negros han convivido por siglos con blanco-mestizos y donde el mestizaje y la mezcla racial han jugado un papel significativo.

La interculturalidad, en cambio, aún no existe. Es algo por construir. Va mucho más allá del respeto, la tolerancia y el reconocimiento de la diversidad; señala y alienta, más bien, un proceso y proyecto social político dirigido a la construcción de sociedades, relaciones y condiciones de vida nuevas y distintas, no sólo a las condiciones económicas sino también a ellas que tienen que ver con la cosmología de la vida en general, incluyendo los conocimientos y saberes, la memoria ancestral, y la relación con la madre naturaleza y la espiritualidad, entre otras.

La importancia de la plurinacionalidad es su re-pensar y re-fundar de lo uni-nacional, colonial y excluyente dentro de un proyecto de Estado y sociedad que se construye desde la pluralidad y desde las diferencias ancestrales<sup>7</sup>. Tal re-pensar y re-fundar requiere, para que lo plurinacional tenga real impacto y sentido y no sea simplemente un anuncio, unas políticas concretas enfocadas en construir la equidad y exigir la justicia social, como bien señala el reciente “*Manifiesto em defesa da justiça e constitucionalidade das cotas*” de Brasil, para que los grupos históricamente excluidos de lo uninacional puedan igualarse en acceso y oportunidad y, a la vez, posicionarse desde su diferencia a la construcción distinta de lo plurinacional. Pero la plurinacionalidad sola es insuficiente para un proyecto de decolonialidad; he aquí que la interculturalidad tiene que ser dimensión central y constitutiva.

Por primera vez en América del Sur, hay dos Estados que recientemente se definen como plurinacionales e interculturales. Estas nuevas autodefiniciones son resultado de los procesos plurales y participativos de las Asambleas Constituyentes, procesos que han tomado con seriedad las propuestas y el pensar de los movimientos, los pueblos y las comunidades ancestrales buscando que ellas ayuden a la construcción de una nueva articulación y convergencia de sociedad y Estado para todos los ecuatorianos y bolivianos.

El BUEN VIVIR está asumido con relación a varios ejes claves: el agua y la alimentación, la cultura y ciencia, la educación, la hábitat y vivienda, la salud, el trabajo, los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, los derechos de la naturaleza, la economía, la participación y control social, la integración latinoamericana y el ordenamiento territorial, entre

---

<sup>7</sup> Perspectiva que también argumenta y comparte Boaventura de Sousa Santos (2007).

otros. Es el concepto articulador e integrador de prácticamente toda la Constitución que también consta con su propio régimen de 75 artículos. Al enlazar los seres humanos con su entorno y buscar construir una nueva forma de convivencia ciudadana en diversidad y armonía. El buen vivir abre las posibilidades de concebir y agenciar la vida de una manera “otra”, una manera distinta concebida desde la diferencia ancestral y sus principios pero pensada para el conjunto de la sociedad. Plantea la posibilidad de un nuevo contrato social enraizado en la relación y convivencia ética entre humanos y su entorno, con el afán de retar la fragmentación y promover la articulación e interculturalización. Pues abre la posibilidad para tejer una nueva identificación social, política y cultural de país que acepte las particularidades histórico-ancestrales a la vez que tome distancia del capitalismo y su arquetipo de sociedad eurocéntrico-norteamericano. Así apunta la necesidad cada vez más urgente y crítica no de simplemente sobrevivir sino de convivir.

### **Modelo de acumulación justicialista y la construcción del Estado de Bienestar en Argentina: Antecedentes para la construcción del Modelo de Desarrollo Argentino:**

En el marco del sistema capitalista, al menos desde la primera revolución industrial, la clave del desarrollo para cualquier país estriba en su capacidad de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías y de incorporarlos en el conjunto de su actividad económica y relaciones sociales. La industria es la base material de la estructura productiva sobre la que se apoya el desarrollo económico.

Desde un punto de vista histórico, en la segunda mitad del siglo XIX, los países de América Latina ingresan de forma plena, a la economía mundo capitalista como productores de bienes primarios y consumidores de manufacturas industriales, en el marco de la división internacional del trabajo, y receptores de capitales provenientes de las naciones centrales (Cavalli; 2010).

Posteriormente en el contexto de la Primera Guerra Mundial, la gran depresión de los años '30 y la segunda contienda planetaria, se produce la industrialización espontánea de América Latina que luego se convirtió en deliberada, hasta fines de los '70 (Cavalli; 2010).

La crisis del treinta fue una crisis de sobreproducción, a lo que Keynes explica “el círculo virtuoso de la economía”, en el cual se sostenía que la producción masiva requería de un consumo masivo. El incremento de la demanda depende del nivel de empleo y de la distribución

progresiva del ingreso, ya que el aumento del nivel de ingreso absorbía el aumento de la producción. Para poder cumplir con este objetivo, el rol que posee el Estado es crucial, ya que debe ser el promotor del pleno empleo y la inversión.

El Estado debía intervenir para generar actividades económicas basadas en políticas universales dando lugar a un salario indirecto por los servicios que éste brindaba gratuitamente. El keynesianismo afirmaba que para asegurar el ingreso era vital sostener la acumulación de capital que favoreciera la inversión para incrementar la actividad productiva y sostener el trabajo que asegurara un aumento de la demanda y consumo (Cavalli; 2010).

En América Latina, las ideas keynesianas abrieron paso a un proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este producía, solamente para el mercado interno, sin tener una estrategia exportadora, lo cual provocaba que las divisas para importar insumos fueran insuficientes por el deterioro de los términos de intercambios<sup>8</sup>.

Este enfoque fue ideado por la “Escuela de Chicago”, cuyo máximo exponente fue Milton Friedman, e implantado durante las presidencias de Ronald Reagan, en EEUU, y Margaret Thatcher, en Gran Bretaña. La ISI se inicia “por la convergencia, en el marco de la infraestructura industrial existente, de una expansión de las empresas locales con la radicación en el país de subsidiarias extranjeras destinadas ahora a abastecer el mercado interno. Es el momento en que la elaboración de productos textiles se constituye como la rama dinámica de la actividad industrial” (Basualdo, 2007; 2).

Rapoport (2006) denomina el surgimiento de la ISI como un “nacimiento espurio”, ya que es la misma *elite* oligárquica que retoma el poder con el golpe de Estado con el objetivo de proteger sus intereses ante la crisis mundial del treinta que provocó la restricción de capitales y mercados internacionales. De esta forma, fue necesario una creciente intervención del Estado y un incipiente proceso de industrialización orientado hacia el mercado interno (Cavalli; 2010).

---

<sup>8</sup> Muchos autores comparan experiencia Latinoamérica de ISI con el proceso de industrialización “orientada por las exportaciones” que vivieron los *New Industrialized Countries* (NIC), gracias a la segmentación de la producción que permitió una división internacional del trabajo y la expansión de las empresas multinacionales. Sin embargo, en este caso, varios economistas afirman que intervienen otros factores relevantes a la hora de explicar el éxito de los NIC. Por ejemplo, de orden geopolítico, como el caso del apoyo económico de EEUU a Corea del Sur y Taiwán por la Guerra de Corea y amenaza china. Ver Sukup, V. (2000). *Asia frente al siglo XXI. ¿De los “milagros” a las “debacles”?*, Buenos Aires: Editorial

En 1943, se pone fin a la denominada “Década Infame”<sup>9</sup> de gobiernos conservadores y llegan al poder sectores militares. En primer lugar, el general Ramirez, Pedro Pablo como presidente y Farrel, Edelmiro como vicepresidente (1943- 1944). Luego de la renuncia del General Ramirez, asumiría la presidencia Farrel, Edelmiro, teniendo como vicepresidente al General Juan Domingo Perón (1944-1946).

Hacia 1945, hace su aparición el movimiento que lidera el general Juan Domingo Perón como expresión de una nueva alianza de clases: la de la clase obrera y los pequeños y medianos empresarios industriales. El nuevo bloque, apoyado en una línea nacionalista de las fuerzas armadas, es portador de un proyecto del desarrollo industrial.

A partir de esto la industrialización supera su nacimiento coyuntural y pasa a ser una política deliberada del Estado. Durante el peronismo la industrialización pasa a ser el eje central de la economía argentina como consecuencia de nuevas alianzas de poder basada en participación social de nuevos sectores. A pesar de ello, la burguesía nacional no logró reemplazar el predominio del capital extranjero.

Las consecuencias principales del Peronismo que podemos destacar son: (1) inclusión de nuevos actores sociales provenientes de la clase obrera; (2) mayor distribución del ingreso; (3) leyes sociales que repercutieron en una mejora considerable de la calidad de vida de los trabajadores y sectores de bajos ingresos; (4) transferencia de ingresos del sector agrario al industrial, nacionalización de empresas de servicios públicos e intervencionismos creciente del Estado en la economía; (5) política exterior más autónoma (Rapoport, 2006).

En Argentina, el Peronismo profundizó la sustitución de importaciones en la industria liviana, comenzó con un fuerte desarrollo de la industria pesada y de bienes de capital y amplió la educación técnica.

La industria, expande los recursos económicos y el ingreso social, multiplica los puestos de trabajo y, a medida que avanza hacia producciones más complejas, exige mano de obra crecientemente calificada.

El desarrollo técnico exige la conformación de una sociedad industrial. En una sociedad industrial la actividad fabril articula e integra en un tejido productivo los diversos sectores

---

<sup>9</sup> Se conoce como Década Infame al período de la Historia de la Argentina que comienza el 6 de septiembre de 1930 con el golpe de estado cívico-militar que derrocó al presidente Hipólito Yrigoyen y finaliza el 4 de junio de 1943 con el golpe de estado militar que derrocó al Presidente Ramón Castillo. (Ministerio de Educación; 2012)



económicos, como el campo, la minería y los servicios. Una sociedad industrial es una sociedad culturalmente abierta al conocimiento, a la tecnología y la innovación.

El Estado siempre ha sido protagonista fundamental en el desarrollo nacional en el marco del capitalismo. La clave del desarrollo reside en el Estado y no en el libre mercado.

El Estado cumple cuatro funciones básicas de cara al desarrollo: regula la conducta de los agentes económicos, estableciendo leyes y reglamentaciones laborales, ambientales, económicas y sociales, produce bienes y servicios, no solo los típicos servicios de seguridad, defensa, administración de justicia, salud y educación, sino también de otros productos; realiza acciones de acumulación mediante las cuales crea la infraestructura física necesaria para el crecimiento, y, por último, el Estado actúa en el campo del financiamiento, obteniendo los recursos necesarios para solventar sus actividades.

Una de las tendencias más claras e innegables de la evolución del capitalismo desde fines del siglo XIX es la creciente intervención estatal. Siguiendo a Susana Torrado, como consecuencia de la gran crisis mundial de 1930, la Argentina debe abandonar el modelo agroexportador, iniciándose un proceso de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones que habría de perdurar casi 50 años.

El periodo 1930-1945 estuvo signado por el estancamiento de la actividad agropecuaria tradicional y por el estímulo a la actividad industrial, verificándose una moderada implantación de capital extranjero mediante la inversión directa en actividades industriales que funcionaban en condiciones oligopólicas. En esta estrategia, la industria constituye el objetivo central del proceso de desarrollo. Se impulsa una industrialización sustitutiva basada en el incremento de la demanda de bienes de consumo masivo en el mercado interno, la cual es generada a través del aumento del salario real. El modelo requiere así medidas redistributivas del ingreso que impulsan la demanda interna y la ocupación industrial y, por lo tanto, la acumulación.

El principal mecanismo para lograr estos objetivos fue la reasignación de recursos para la producción a través de la acción del Estado.

El Estado también extiende su campo de acción económica y social al nacionalizar o crear importantes empresas de servicios públicos, y al acentuar su estrategia redistributiva a través de la asignación creciente de recursos a la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social.

Tal como sugiere Oszlak, la necesidad de intervención del Estado es más evidente para los países dependientes que deben cerrar la brecha tecnológica con los más avanzados, como sucede en Argentina.

En 1955 a través de un golpe de Estado se derroca al gobierno constitucional encabezado por el presidente Juan Domingo Perón y estableció una dictadura cívico-militar encabezada por el general Eduardo Lonardi que se autodenominó *Revolución Libertadora*<sup>10</sup>.

Sin embargo, tras el derrocamiento de Perón, la política de Eduardo Lonardi no fue lo suficientemente dura contra el peronismo. Esto provocó que el 13 de noviembre de 1955 las fuerzas armadas lo reemplazaran en el cargo por el general Aramburu, Pedro.

En 1957 se convocaron elecciones para una Asamblea Constituyente, en un marco de proscripción del peronismo. Estas elecciones provocaron la división de la Unión Cívica Radical al consolidarse un sector acuerdista con el peronismo, liderado por Arturo Frondizi. Al retirarse los constituyentes de Frondizi, la Asamblea Constituyente se limitó a recuperar el texto de 1853 y aprobar un amplio conjunto de derechos sociales que se incluyeron como artículo *14 bis*.

Finalmente, Aramburu convocó a elecciones en las cuales no podía presentarse el Partido Peronista, que continuaba proscrito, si bien lo hacían algunos nuevos partidos, llamados neoperonistas, integrados por políticos peronistas. Perón optó por pactar su apoyo con Arturo Frondizi, quien ganó el 23 de febrero de 1958 y asumió el poder el 1 de mayo del mismo año, pese a las presiones de algunos sectores militares que se oponían, y Aramburu solicitó de inmediato su retiro del ejército. (Romero; 2012)

En el año 1962, es derrocado Frondizi, y es reemplazado por el presidente del senado, José María Guido. Su breve mandato estuvo marcado por los enfrentamientos armados entre facciones militares opuestas. Su gobierno sobrevivió a varias sublevaciones de las tres fuerzas armadas.

Finalmente en 1963, volvió a convocar a elecciones presidenciales elecciones limitadas, con proscripción del peronismo, en las que resultó elegido presidente Arturo Illia de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), que asumió el poder el 12 de octubre de 1963, saliendo segundo

---

<sup>10</sup> Uno de los principales objetivos de la Revolución Libertadora fue la “desperonización del país”, por lo que se investigó y en algunos casos se procesó a los funcionarios del gobierno derrocado, se intervino la CGT (Confederación General del Trabajo), se destruyeron todos los símbolos del peronismo que habían sido incorporados al aparato del Estado y se llegó a prohibir la sola mención del nombre de Perón, quien pasó a ser llamado en los medios como el “expresidente”, el “tirano prófugo” o bien “el dictador depuesto”. (Romero; 2012)

el voto en blanco que muchos peronistas utilizaron como forma de protesta. El presidente Illia también sería a su vez derrocado por un golpe militar el 28 de junio de 1966, liderado por los comandantes en jefe, entregándole la presidencia al General Onganía, Juan Carlos. (Romero; 2012)

En cuanto a las políticas económicas que siguieron estos gobiernos dictatoriales, los mismos asumen continuar con las políticas desarrollistas. Sin embargo, la incorporación de capital extranjero por medio de Inversión Extranjera Directa<sup>11</sup> y la persecución de los trabajadores pasan a ser su base.

Prebisch señaló a la inflación y las dificultades en las cuentas externas como los principales flagelos de la economía argentina por aquellos años. El gobierno de la denominada Revolución Libertadora estableció acuerdos de financiamiento del déficit con el FMI, reinsertando a la Argentina en el circuito financiero internacional.

Por otra parte, en una década caracterizada por la crisis de la deuda externa en América Latina, las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el BM, fueron las encargadas de promover este enfoque y exigir a los países de la periferia cambios estructurales para la implementación del paquete neoliberal como requisito para acceder a préstamos internacionales y refinanciamientos de sus incrementadas deudas externas. Estas “recomendaciones” se sintetizaron y redactaron por el economista John Williamson en el documento denominado “El Consenso de Washington”, donde se recomendaba que las políticas económicas tuvieran como eje central el control del gasto público y la disciplina fiscal, la liberalización del comercio y del sistema financiero, el fomento de la inversión extranjera, la privatización de las empresas públicas, y la desregulación y reforma del estado. Los gobiernos debían limitarse a fijar el marco que permita el libre juego de las fuerzas del mercado pues sólo éste podía repartir de la mejor manera posible los recursos productivos, las inversiones y el trabajo. Esas ideas coincidían, a su vez, en la Argentina, con una aguda crisis hiperinflacionaria; producto del fracaso de las políticas implementadas y estimulada por intereses económicos en contra del gobierno de Alfonsín y el temor al retorno de un régimen justicialista parecido al de los años 70 (Rapoport; 2006; 10).

---

<sup>11</sup> En 1954 se elabora una Ley de Inversión Extranjera (Ley n° 21.382) donde los inversores extranjeros podrán efectuar inversiones en el país sin necesidad de aprobación previa, en iguales condiciones que los inversores domiciliados en el país. El concepto de inversor extranjero incluye a las personas físicas o jurídicas argentinas con domicilio fuera del territorio nacional. (Decretos 413/74 y 414/74)

Consecuentemente, el neoliberalismo es definido como un nuevo orden social con el fin de incrementar el ingreso de las clases capitalistas que sufrió un retroceso a partir de la crisis del setenta.

La causa de la crisis se presenta como una caída en EEUU de las tasas de ganancias de los sectores capitalistas altos. Desde esta perspectiva, dicha particularidad es dada por la fusión entre sectores financieros y no financieros, es decir fracciones superiores de las clases capitalistas y de las instituciones financieras, que caracteriza el nuevo capitalismo, dando predominio al capital bancario, el cual no produce plusvalía, solo posible en la producción (Dumenil, 2005, 2007).

Más allá de las diferentes perspectivas y explicaciones, podemos definir al Neoliberalismo como el mecanismo por el cual las clases capitalistas con mayores ingresos rediseñan las alianzas de poder con el objetivo de recuperar su participación en el ingreso y maximizar sus tasas de ganancia a partir de la redistribución regresiva y concentración del capital.

Para crear las condiciones que beneficiara la nueva estrategia se exigía el “achicamiento” o “no intervención” del Estado. Paradójicamente, a partir de los gobiernos dictatoriales y, en especial, ya en democracia durante la década del noventa, el Estado estuvo más presente que nunca redefiniendo las reglas de juego que posibiliten las transformaciones económicas y asegurándose jurídicamente el *status quo* del *establishment* (Cavalli; 2010). La receta neoliberal incluía: apertura financiera, desregulación, flexibilización laboral, libre movimiento de capital, seguridad jurídica, control del gasto público y políticas sociales focalizadas.

La distribución regresiva del ingreso provocó el incremento de la brecha entre ricos y pobres, es decir un alto grado de concentración de la riqueza. Debido a esto la demanda masiva era reemplazada por una demanda solvente y diversificada.

Siguiendo con lo que se plantea con respecto a un Estado “más presente que nunca”, podemos destacar que la producción pasa a ser flexible con gran velocidad de cambio, es decir, se origina una transición del sistema fordista hacia nuevas formas de organización del trabajo, como el Toyotismo que permitía una rápida adaptación de la producción ante cualquier cambio cualitativo o cuantitativo de la demanda (Rapoport, 2007). Con el objetivo de abaratar los costos de producción, se establece una nueva división internacional del trabajo que permite el comienzo de una etapa de expansión de las empresas transnacionales. La deslocalización productiva posibilitaba que las filiales se instalaran en aquellos países donde la flexibilidad laboral, ambiental y fiscal fuera mayor.

Por último, es importante destacar que las características del Neoliberalismo que hemos nombrado anteriormente crearon las condiciones para la expansión de las actividades delictivas. El economista argentino Julio Sevares afirma que los delitos globales han pasado a ser “piezas constitutivas y básicas del funcionamiento de lo que puede denominarse, sin temor a la exageración, el capitalismo criminal” (Sevares; 2003; 14). Se desarrollan redes delictivas a escala global que involucran bancos, empresas, organismos internacionales y Estados. Éstas se encuentran detrás del crimen organizado, lavado de dinero, narcotráfico, fraudes, evasión fiscal y la expansión de nuevos tipos de crímenes financieros y transacciones ilegales, los cuales forman parte de una “economía subterránea” de los Estados Nacionales. (Cavalli; 2010)

Existen varias interpretaciones sobre la naturaleza de la crisis que llevó a pensar en un cambio de modelo. Una de ellas sostiene que los defensores más acérrimos del mismo centran el foco de sus críticas en dos deficiencias: la falta de profundidad con la que se realizaron las reformas estructurales, en especial, la flexibilización laboral, y el excesivo gasto público nacional y provincial. Con base en este diagnóstico, la clase política se erige como la principal responsable de la crisis del modelo, ya que por sus conductas demagógicas fue incapaz de llevar hasta última instancia los postulados neoconservadoras. (Castellani; 2004)

Hacia fines de 2001, tras una década de fuerte concentración de la producción y del ingreso, la Argentina atravesaba una crisis socio-económica sin precedentes que, por la concurrencia de diversos factores, impactó de manera considerable sobre el proceso de acumulación y reproducción ampliada del capital de los actores líderes de la economía. (Castellani; 2004)

Este proceso se articuló con la ruptura de la comunidad de negocios que se había conformado durante la primera mitad del decenio y, derivado de ello, con la consolidación de dos distintas situaciones estructurales dentro de los sectores dominantes locales: de un lado, las grandes empresas extranjeras con fuerte tenencia de activos fijos<sup>12</sup>; del otro, los principales grupos económicos locales, y algunos conglomerados extranjeros, posicionados fundamentalmente en activos líquidos, sobre todo en el exterior, y en sectores productivos de elevada propensión

---

<sup>12</sup> El proceso de «extranjerización» se manifestó en prácticamente la totalidad de los sectores de la actividad económica, también en el financiero, en el que luego de la crisis de 1995 se registró un proceso de centralización del capital que derivó en una fuerte «desnacionalización» y concentración del mismo (Kulfas, 2001).

exportadora (alimentos, petróleo y derivados y unos pocos commodities industriales). (Castellani; 2004)

Este es el contexto estructural que estará detrás de las pugnas entre las distintas fracciones de la gran burguesía que se desatan con notable intensidad hacia fines de la década de los 90 y que se vinculan, con la discusión sobre la crisis de la Convertibilidad y, derivado de ello, con las formas en que debería abandonarse dicho modelo.

Siguiendo a Ana Castellani (2004), el intento de abandono del modelo neoliberal a través de una fuerte devaluación de la moneda... *“lejos de significar alguna mejora en la distribución de los ingresos o avanzar en los reclamos de los sectores sociales más postergados, generó un shock capitalista depredador que permitió que una fracción de la gran burguesía internalizara una cuantiosa masa de beneficios extraordinarios. En este sentido, parece evidente que la crisis se «resolvió» nuevamente mediante un fenomenal avance del capital sobre el trabajo, a pesar del importante nivel de protesta prácticamente generalizada que caracterizó al primer semestre del año 2002.”* (Castellani; 2004; 18)

En efecto, el escenario Post-Convertibilidad derivó en la conformación de un nuevo esquema de ganadores y perdedores, no sólo entre la burguesía y las clases populares, sino al interior mismo de los sectores dominantes del país. Una parte mayoritaria de la considerable redistribución de ingresos que trajo aparejado el abandono del régimen de convertibilidad se canalizó hacia los principales conglomerados empresarios que actúan en el ámbito doméstico y que constituyen el núcleo central de la cúpula exportadora y que poseen cuantiosos recursos en el exterior y, en menor medida, hacia el sistema financiero, mientras que las firmas privatizadas y los acreedores externos se vieron relativamente relegados. (Castellani; 2004)

A partir de 2002, las economías latinoamericanas experimentaron un aumento en sus tasas de crecimiento y reducción de la pobreza, pero persisten las limitaciones desde el punto de vista de la transformación estructural.

### **3.2 Contexto regional y nacional en el que se inscribe el Modelo de Desarrollo Argentino:**

En este apartado haremos referencia al contexto nacional en el que se inscribe el Modelo de Desarrollo Argentino (MDA). Para realizar este capítulo tomamos distintos autores que nos ayuden a dar cuenta del proceso transcurrido hasta la aparición del nuevo MDA.

Es evidente que en la mayoría de los países de la región, prevaleció durante buena parte del siglo XX una suerte de inestabilidad crónica que afectó a las prácticas democráticas y a los principios en que estas se apoyan.

Uno de los principales indicadores, así como el detonador de la inestabilidad era el reemplazo violento, e inconstitucional, de los presidentes legalmente electos como resultado de golpes militares. Como ejemplo de esto se puede mencionar al denominado “Plan Cóndor”, el cuál fue establecido el 25 de noviembre de 1975. El mismo era un plan de coordinación de acciones y mutuo apoyo entre las cúpulas de los regímenes dictatoriales del Cono Sur de América del Sur (Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y esporádicamente, Perú, Colombia, Venezuela) con participación de los Estados Unidos, siendo Henry Kissinger señalado como su ideólogo.

Esta coordinación implicó, oficial y directamente, el seguimiento, vigilancia, detención, interrogatorios con tortura, traslados entre países y desaparición o muerte de personas consideradas por dichos regímenes como subversivas del orden instaurado o contrarias al pensamiento político o ideológico opuesto, o no compatible con el gobierno de los Estados Unidos y por tanto con las dictaduras militares de la región. (Romero; 2012)

El periodo de inestabilidad aguda se inició con el ocaso de los regímenes oligárquicos y abarcó varias décadas asociado al fenómeno “Estado de compromiso” (Cavarozzi; 2006). Este Estado de compromiso cubrió el periodo extendido entre la Primera Guerra Mundial y los fines de la década del 1960.

La circunstancia de que la región atravesara por una etapa de desaparición, o al menos, radical disminución, de las amenazas de intervención militar, generó una paradoja: La afirmación de las prácticas democráticas coincidió con la generación de un vacío producido por la debilidad de las

reglas para-constitucionales y el radical achicamiento del Estado acaecido a raíz de la apertura de la economía, las privatizaciones y la desregulación de los mercados (Cavarozzi, 2006).

Esta media década perdida- que se inicia en 1980- se cerró en 2002-2003, su fin clausuró no sólo un período de caída del producto bruto y crecimiento de la desigualdad, sino también marcó el ocaso de la panacea neoliberal y el cierre de un turbulento quinquenio de la política latinoamericana.

Efectivamente, las modificaciones que se habían producido durante la década del 90 habían llevado a enormes aumentos de la pobreza, la indigencia y el desempleo, que se expresaban en un aumento de la intensidad del conflicto social, en la cual tenían un rol principal los variados movimientos “piqueteros”. (Gálvez; 2011)

A fines de 2001 las capas medias también se sumarían al grado general de agitación social, tras la restricción impuesta al retiro de los depósitos bancarios, el “corralito”, y a pesar de la declaración del estado de sitio, exigiendo la renuncia del Ministro Domingo Cavallo y del Presidente Fernando De la Rúa.

Siguiendo a Gálvez, en el marco del caos, la movilización general y la desorientación a los que habían llevado esa crisis económica, política y social formidable, *“el alineamiento moderado supo imponer sus propias posiciones económicas como referentes para cambiar la dirección económica, demostrando por esa vía su capacidad de influencia y dirección. Fue en base a esta nueva hegemonía que se constituyeron todos los gobiernos de la post-convertibilidad, desde Eduardo Duhalde hasta Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, tras la demisión vergonzosa y sangrienta de Fernando De La Rúa y la “famosa” semana con varios presidentes”*. (Gálvez, E; 2011; 8)

Esa nueva dirección económica permitió, en el mediano plazo, descomprimir el conflicto dentro de la clase dominante y atemperar la compleja y contradictoria lucha a la que se habían lanzado angustiadas, sin capacidad organizativa y sin dirección propia las distintas fracciones de las clases subalternas, y que finalmente cristalizó en la aún más contradictoria y conocida consigna: “¡Qué se vayan todos!”, período conocido como el “Argentinazo”. (Gálvez; 2011)



En este contexto, el 26 de Junio de 2002 se llamó a una movilización masiva y nacional, con una agenda de reclamos amplia- entre los que se destacaban la regularización de planes sociales para desocupados, implementación de tarifas populares en los servicios, planes para la construcción de viviendas, entrega de alimentos a comedores desocupados, libertad de diversos militantes sociales y políticos detenidos, y manifestación en contra de la política económica emprendida por el Gobierno- y por la cual se montó un operativo con la policía bonaerense, la policía Federal, la Prefectura Naval y la Gendarmería Nacional. Además de los usuales bastones, escudos y pistolas lanza-gases, usaron pistolas y escopetas con balas de plomo. El saldo de la jornada fue de casi 200 heridos, 33 con heridas de bala de plomo, 170 detenidos y dos muertos, los militantes del Movimiento de Trabajadores Desocupados de zona sur, Maximiliano Kosteki, de 25 años, y Darío Santillán, de 21<sup>13</sup>.

Las transformaciones que tuvieron lugar entre 1998 y 2003 en la política latinoamericana fueron bien radicales. Constituyeron verdaderas metamorfosis que incluyeron quiebres con tradiciones políticas que eran incluso anteriores a las transiciones a la democracia.

El cambio de siglo produjo grandes virajes:

- La derrota de Menem, ocupando el poder en 1999 el gobierno de la denominada Alianza que no hizo más que ser el testigo inerte de la catástrofe política y económica de 2001.
- El traumático fin del Fujimorazo, el cual implicó la clausura de los dos hiperpresidencialismos neoliberales más fuertes del fin de siglo.
- El triunfo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), siendo éste el primer líder sindical de origen popular proveniente de la región más pobre de Brasil en convertirse en presidente.
- La victoria de Tabaré Vázquez y del Frente Amplio uruguayo que puso fin al duopolio bipartidista democrático de un siglo de duración. (1919-2005)

---

<sup>13</sup> Una vez ocurridos los hechos, desde el gobierno hablaron de una excepcional violencia por parte de grupos de manifestantes, responsabilizando a grupos piqueteros de los incidentes. Luego de conocidos los hechos, el propio Pte. E Duhalde habló de una “cacería atroz” por parte de las fuerzas de seguridad. En enero de 2006, el comisario Alfredo Fanchiotti y el cabo Alejandro Acosta fueron condenados a prisión perpetua por los asesinatos de los militantes y otros policías condenados por encubrimiento. No hubo culpables políticos. (Gálvez; 2011)

- El triunfo de Evo Morales en 2006 hasta la actualidad, lo que significó el arribo a la presidencia por primera vez de un indígena aimara boliviano.
- El derrumbe de los dos sistemas partidarios que habían mostrado uno de los más elevados niveles de estabilidad institucional desde fines de la década de 1950, es decir, los de Venezuela y Colombia.
- El triunfo del general Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013) y el proceso de construcción de un socialismo latinoamericano.

Las trayectorias políticas que se han desplegado en América Latina a partir del periodo 1998-2003 combinaron, por un lado, los efectos que los procesos económicos globales han tenido sobre la región y, por el otro, los legados heredados en cada caso particular de las dos panaceas, la democrática y la neoliberal, donde ambas pudieron ser pensadas desde otro lado e interpeladas.

### **3.3- Contexto regional**

En esta sección se hará un recorrido histórico sobre el contexto que se presenta a nivel regional que dé cuenta del proceso que se llevó a cabo en los distintos países de Latinoamérica, tales como Venezuela, bajo los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Rafael Caldera (1994-1999); Brasil, entre los años 1995 a 2003 bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso; Bolivia, teniendo como presidente a Gonzalo Sánchez de Lozada durante el periodo comprendido entre 1993 a 2003 y Ecuador, durante la presidencia de Jamil Mahuad (1998-2000); Gustavo Noboa (2000-2003) y Lucio Gutiérrez (2003- 2005) hasta la crisis transcurrida y el giro a la izquierda<sup>14</sup> que realizaron estos países. Para lograr este apartado se tomaron distintos autores que puedan aportar al problema del desarrollo.

En materia de relaciones económicas internacionales, la política de alianzas regionales durante el período de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), constituyó uno de los principales núcleos diferenciales de la estrategia seguida por el gobierno nacional respecto de las políticas empleadas en los años setenta y noventa de sumisión a los intereses de las grandes potencias internacionales. (Kestelboim; 2011)

---

<sup>14</sup> El concepto de izquierda política es una clasificación sobre las posiciones políticas que agrupa a éstas que tienen como punto central la defensa de la igualdad social frente a la *derecha política* que considera las diferencias sociales como algo inevitable, normal o natural. (Natanson; 2008)

En este sentido, el ex presidente de la nación, Néstor Kirchner, enfrentando a George Bush, lideró la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, en el año 2005, mostrando la negativa latinoamericana a ALCA (área de libre comercio de las Américas), y además promovió la estratégica defensa de los intereses regionales a través de la creación de la UNASUR<sup>15</sup>, en la que fue su primer secretario general. Esta decisión se profundizó con una mayor coordinación macroeconómica entre los miembros del Mercosur.

A contramano de las recomendaciones provenientes del pensamiento económico antidesarrollista, fue esencial para poder avanzar en esta política comercial soberana el haber estado relativamente desconectados de los mercados financieros mundiales y haber rechazado los condicionamientos del FMI, tras el pago de la deuda con ese organismo a fines de 2003. (Kestelboim; 2011)

### **Brasil:**

El primer país que se analizará es Brasil, por lejos el país económicamente más potente y complejo de Sudamérica, con el décimo PBI del mundo, una estructura productiva diversificada y una formidable capacidad exportadora. Brasil debería contar con márgenes de maniobra más amplios que los de sus vecinos, sin embargo, esto no es así, o por lo menos no lo era hasta enero de 2003, en vísperas de la asunción de Lula Da Silva (2003- 2010).

La crisis en la que estaba sumergido el país revelaba los límites del modelo construido durante la última década por el ex presidente Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002).

El cambio más importante de Brasil de posguerra fue un paquete de privatizaciones, apertura y desregulación que consiguió estabilizar las variables macroeconómicas, dinamizó algunos aspectos de la economía y liberó fondos para extender los programas sociales, pero fracasó en su objetivo último, producir un crecimiento alto y sostenido, y terminó de redondear una performance decepcionante: durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, Brasil creció en promedio, apenas 1,6%. (Natanson, 2008)

---

<sup>15</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. Se trata de un organismo internacional, conformado por los doce países de la región suramericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

La crisis económica se agravaba. El gobierno, que aunque había conducido al país por la senda del progreso económico no dejaba de ser, un régimen militar, y éste tuvo la brillante idea de enfrentar el malestar social con una ley que prohibía las huelgas, donde Lula Da Silva, presidente del sindicato de metalúrgicos en ese entonces, desafió convocando a la asamblea sindical más grande de la historia de Brasil.

En marzo de 1979, cientos de trabajadores iniciaron una huelga que concluyó con un incremento de salarios y que se repetiría al año siguiente, en abril de 1980, cuando comenzó un nuevo paro masivo que se extendió por cuarenta y un días, durante los cuales el sindicato fue intervenido y Lula Da Silva detenido por la policía política de la dictadura, que lo encerró en un calabozo del que saldría un mes después, convertido en el sindicalista que había enfrentado al gobierno.

Las huelgas de 1979 y 1980 marcaron el inicio de lo que luego se conocería como el nuevo sindicalismo brasileño independiente del Estado y de las empresas.

En 1985, se realizaron las primeras elecciones presidenciales desde el golpe de 1964. Triunfó Tancredo Neves, pero este falleció días antes de asumir el poder y dejó en su lugar a su vicepresidente, José Sarney, que apenas asumió lanzó el Plan Cruzado, el primero de la serie de paquetes de shock heterodoxos que se aplicarían en los años siguientes con el objetivo de controlar la inflación sin afectar el crecimiento y cuyos resultados serían siempre igual de decepcionantes: un éxito instantáneo que traería cierto alivio y, poco después, el resurgimiento de la crisis y el caos.

Las encuestas pronosticaban un duelo mano a mano entre Lula Da Silva y Fernando Collor de Melo, dueño de un discurso neoliberal.

Fernando Collor emprendió una campaña de demolición que contó con el apoyo de los grandes medios, esta ofensiva dio resultado y Lula Da Silva perdió en la segunda vuelta.

En 1995, cuando asumió el gobierno, Fernando Collor quiso aplicar su programa neoliberal sin buscar respaldos políticos, ni articular alianzas estables ni negociar con el Congreso, sustentado solo en su soberbia y en los consejos de un grupo de tecnócratas, pero al poco tiempo el fracaso económico ya era evidente. Entre rebotes de inflación y la enésima crisis financiera, la difusión de una serie de escándalos de corrupción desató un movimiento de protesta ciudadano que,

finalmente, obligó al presidente a presentar su renuncia. Fue reemplazado por su vicepresidente, Itamar Franco, hasta que éste dio con el hombre indicado en el momento justo: Fernando Henrique Cardoso.

Desde un principio, Fernando Cardoso entendió que había que dejar de lado los congelamientos de precios y los shocks sorpresivos y desarrollar un programa de largo aliento que desarmara el esquema desarrollista vigente desde los 50 y reconfigurar la estructura económica brasileña en base a un diseño completamente nuevo, al que llamó Plan Real: una nueva moneda atada al dólar como ancla antiinflacionaria y una serie de reformas estructurales hicieron que, por fin, la inflación desapareciera del horizonte. (Natanson; 2008)

Mientras Fernando Henrique Cardoso emprendía su programa de reformas, el Partido de los Trabajadores<sup>16</sup> (PT) seguía creciendo: había confirmado su fuerza en las calles liderando los actos públicos contra Fernando Collor. A pesar de esto, Fernando Henrique Cardoso venció a Lula Da Silva en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1994.

Fortalecido, el presidente articuló una amplia coalición de partidos que le permitió apurar una reforma constitucional para habilitar se reelección, que obtuvo sin muchos problemas en 1998, cuando volvió a vencer a Lula Da Silva. Sin embargo, su segundo mandato fue mucho más complicado que el primero. La crisis de Asia, primero, y la de Rusia, después, produjeron un fuerte impacto en una economía altamente dependiente de los capitales externos y lo obligaron a levantar el ancla que ataba el real al dólar, o que generó una devaluación apenas controlada. Las reformas neoliberales, no habían logrado impulsar el crecimiento, que después del empujón inicial fue muy volátil y notablemente inferior al de las décadas de los 50 y 60. (Natanson, 2008)

La situación fue empeorando a medida que se extinguía el mandato de Fernando Henrique Cardoso y se acercaban las elecciones presidenciales de 2002. El dólar se disparó hasta alcanzar los cuatro reales, el riesgo financiero aumentó y la sensación de incertidumbre se fue extendiendo. (Natanson; 2008)

---

<sup>16</sup> El Partido de los Trabajadores es un partido político de izquierda brasileño. Uno de los más importantes del país, representante más destacado de la oposición de los gobiernos después de la restauración de la democracia en los años 80. Desde su fundación, representa la defensa del socialismo como forma de organización social. Su máximo líder, Luiz Inácio Lula da Silva. (Natanson; 2008)

Naturalmente, Lula Da Silva tomó nota de este clima convulsionado, y su ascenso fue resultado del complejo estado anímico de una sociedad que ya comenzaba a desencantarse del neoliberalismo, pero que no estaba dispuesta a tirar por la borda los avances de modernización y estabilidad que tanto esfuerzo habían costado. (Natanson, 2008)

El objetivo de la campaña era, por lo tanto, fortalecer al PT como una alternativa programáticamente confiable, políticamente sólida e ideológicamente difusa, capaz de romper el voto anti-Lula.

En Octubre de 2002, Lula Da Silva obtuvo el 62% de los votos y se convirtió en presidente. Cuando Lula Da Silva se acercó al gobierno, la desconfianza ante al ascenso imparable del primer presidente obrero de la historia brasileña, hizo que el flujo de capitales se detuviera y el Fondo Monetario Internacional, ante el riesgo de que se produjera un colapso al estilo argentino, ofreciera un paquete de ayuda de treinta mil millones de dólares, con la condición de que todos los aspirantes a la presidencia, o sea Lula Da Silva, se comprometieran a aplicar un programa ortodoxo en caso de llegar al poder. Acorralado, el candidato del PT aceptó la imposición y difundió su famosa “Carta al pueblo brasileño”, documento que cerró el círculo de su conversión a la ortodoxia. Con estos antecedentes, parece natural que luego de su triunfo Lula Da Silva hiciera algo que en su momento desilusionó a buena parte de la izquierda latinoamericana pero que, resultó sensato: Puesto a elegir entre el salto al vacío y el tortuoso camino recesivo al que se había comprometido, eligió el segundo. (Natanson; 2008)

Las señales se sucedieron una tras otra, siempre en la misma línea: superávit fiscal del 4,25%, recorte del gasto público de cuatro mil millones de dólares, dos neoliberales convencidos al frente de la economía y el dudoso récord de fijar la tasa de interés más alta del mundo: 26,5% (Natanson, 2008).

La diferencia fundamental que se encontraba entre Argentina y Brasil, era que Brasil todavía podía lograr recuperarse. Fernando Henrique Cardoso había sido un presidente neoliberal, pero mucho más prolijo que Carlos Menem, y lo suficientemente inteligente como para producir algunos cambios positivos que marcarían la diferencias importantes entre ambos países: La reforma fiscal, que saneó las relaciones financieras entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, la decisión de mantener bajo control público algunas empresas estratégicas y, tal vez

lo más importante de todo, la devaluación de 1999, que le inyectó dosis de competitividad a la economía brasileña y consolidó una balanza comercial superavitaria. (Natanson; 2008)

El nuevo presidente, aprovechó su primer envión de popularidad para implementar una serie de cambios no muy diferentes, que produjeron el primer cisma de la historia de su partido: Un grupo de legisladores, liderados por la senadora Heloisa Helena, fueron expulsados del PT tras votar en contra del proyecto oficial y fundaron una nueva fuerza política. Lula Da Silva estaba ante la incómoda situación de tener que enfrentar a una oposición de izquierda.

Quizás Lula Da Silva no haya tenido más remedio que exagerar la ortodoxia al comienzo de su gobierno, pues la sensación es que un quiebre al estilo argentino, hubiera sido mucho peor. (Natanson; 2008)

Recién en enero de 2007, Lula Da Silva lanzó el Plan de Aceleración del Crecimiento, un mega programa de incentivos fiscales, medidas de estímulo industrial e inversiones por doscientos cuarenta mil millones de dólares. El objetivo central es recomponer la oxidada infraestructura brasileña, que en los últimos años había quedado relegada en el presupuesto por la necesidad de sostener el superávit fiscal y pagar la deuda externa, sin alterar los aspectos esenciales del esquema económico.

La fórmula económica de Lula Da Silva podría resumirse como la combinación de una macroeconomía ortodoxa con políticas amplias y ambiciosas a nivel productivo, sectorial y social.

### **Venezuela:**

El colapso político de fines de siglo XX y el surgimiento de Hugo Chávez (1999- 2013) como presidente/hombre fuerte tuvo como desencadenante central al ocaso de los dos partidos que habían sostenido la democracia venezolana y de sus máximos dirigentes: Carlos Andrés Pérez de Accion Democratica (Partido social demócrata), y Rafael Caldera, fundador y líder histórico de COPEI (Comité de Organización Político Electoral Independiente, social cristiano)

En 1989, apenas asumida la presidencia, Carlos Andrés Pérez fracasó en su intento de implementar un severo plan de ajuste y reforma estructural. El lanzamiento del plan no hizo más que provocar el “caracazo”, los extendidos saqueos que los sectores más empobrecidos

protagonizaron en varias ciudades del país frente al ajuste fueron respondidos con una dura represión que causó centenares de muertos. El gobierno de Carlos Andrés Pérez nunca se repuso. Transcurridos un par de años, sendos golpes militares encabezados por oficiales nacionalistas y antiliberales liderados por el teniente coronel Hugo Chávez fracasaron en su objetivo de alcanzar el poder y sus protagonistas fueron condenados a prisión. Pero le pusieron la lápida a la presidencia de CAP, quien, abandonado por su propio partido, fue sometido a impeachment por el parlamento y puesto preso. (Cavarozzi, 2011)

La remoción de Carlos Andrés Pérez arrastró a su partido, el cual nunca se recuperó de esa caída. A partir de 1990, el partido que había puesto fin a la larga era de caudillismo militar perdió su capacidad para disputar elecciones nacionales como un contendiente verosímil.

Es así que, en la siguiente vuelta presidencial, en 1994, el COPEI traicionó por segunda vez a Rafael Caldera al no entronizarlo como candidato, y éste se vengó ganando esas elecciones, con una agrupación propia, denominada Convergencia.

La trayectoria de la presidencia de Rafael Caldera no hizo más que agudizar el vacío creado por su predecesor y abonar el terreno para el ascenso del militar golpista de principios de la década, Hugo Chávez, el cual, se situó en la vereda opuesta. (Cavarozzi; 2011)

A su vez, al abortar el “paquete” de ajustes intentado por Carlos Andrés Pérez, Venezuela quedó instalada en una especie de limbo dentro del contexto de los cambios que se estaban produciendo en las modalidades de inserción de América Latina en la economía mundial. La indefinición en materia de políticas económicas implicó que no se intentara reparar la estructura aceitada del destartado estado rentístico que repartía subsidios, ni se avanzara en la reestructuración de la economía demandada por los ideólogos del Consenso de Washington.

En este contexto, Hugo Chávez fue dibujando un nuevo diseño social y político en el que combinó diversas fórmulas: la apelación a los mecanismos de democracia directa, el llamado socialismo del siglo XXI, la patria grande bolivariana, el personalismo y la idea de unión del pueblo y las fuerzas armadas (Cavarozzi; 2011).



La democracia directa fue presentada como la palanca del cambio que dejaría atrás a la “Partidocracia corrupta<sup>17</sup>”.

Pero, la utilización de esos mecanismo, junto a la exitosa transformación de Hugo Chávez en un personaje de la política latinoamericana e incluso mundial, le permitió al militar mantener un estilo de movilización callejera permanente que reencauzó la política venezolana clausurando, por una parte, el caótico decenio inaugurado con el “caracazo” y, por la otra, arrinconando a los partidos políticos, que fueron superados tanto en recursos simbólicos como materiales.

Si bien se hizo muy poco para desarrollar la estructura productiva del país y por modernizar la administración pública, las rentas del petróleo le han permitido a Hugo Chávez repartir tanto planes sociales para los pobres, como prebendas y cargos públicos a los militares, unos y otros se han transformado en las bases reales de su poder.

Asimismo, desde 1999 en adelante, las manipulaciones del presidente venezolano encontraron aliados inesperados en sus principales opositores. Tanto el gran empresariado nacional y sus organizaciones corporativas, como el gobierno de Estados Unidos no omitieron error por cometer en su obsesión por derribar a Hugo Chávez de cualquier modo.

La trama armada por Hugo Chávez al presentarse como el ideólogo de un renovado antiimperialismo encontró un empeñoso partenaire en el propio gobierno estadounidense. El descabellado intento golpista de 2002, y el inmediato apoyo que recibió por parte del gobierno de George Bush, y las acciones posteriores de Estados Unidos le suministraron a Hugo Chávez municiones para posicionarse frente a los estratos pobres de su país como un paladín de la justicia social jaqueado por el imperialismo y los ricos, que, además, se convertía en un líder continental con la capacidad de devolver golpe por golpe a los poderosos del mundo. Esta última circunstancia fue favorecida, por la capacidad de conceder préstamos y subsidios a países empobrecidos de la región (Cavarozzi, 2011).

---

<sup>17</sup> La constitución de 1999 convirtió a Venezuela en el único país latinoamericano en el cual los ciudadanos pueden revocar el mandato del presidente y en el cual el presidente tiene la potestad de promover reformas abrogatorias, es decir, anulación de leyes vigentes. (Cavarozzi; 2011)

A punto de concluir la primera década del siglo XXI, Hugo Chávez ha consolidado un presidencialismo personalista en el que su fuerza permanentemente alimentada por la incompetencia de la oposición.

### **Ecuador:**

En Agosto de 1996, Ecuador elige al primer outsider, que, con el tiempo, sería el primero de una larga lista. Perteneciente a una influyente familia de la costa, ex atleta olímpico y ex alcalde de Guayaquil, el extravagante Abdalá Bucaram (1996- 1997) ganó las elecciones con un discurso mesiánico y antipolítico que conquistó el apoyo de los ciudadanos, decepcionados por la crisis económica y la incompetencia de los viejos partidos.

Sus primeras medidas como presidente fueron: el anuncio de que grabaría un disco con el grupo Los Iracundos, la decisión de no mudarse al palacio presidencial con el argumento de que carecía de una cancha de futbol, el intento de contratar a Diego Maradona por un millón de dólares y la invitación a Carlos Menem para que cantara tangos a dúo en la VI Cumbre Iberoamericana en Santiago de Chile. Además de un paquete de medidas económicas que incluyó un severo ajuste fiscal y un incremento de tarifas y que, junto a una corrupción desaforada, fue generando una creciente indignación en las clases medias y en el poderoso movimiento indígena. El 5 de Febrero se produjo el primer paro cívico contra Abdalá Bucaram. El 11 de Febrero, apenas seis meses después de su asunción, el Congreso apeló a una curiosa figura (Incapacidad mental) y lo separó del cargo. (Cavarozzi; 2011)

Los partidos políticos tradicionales, que aún dominaban el Parlamento, se pusieron de acuerdo y designaron a uno de los suyos en reemplazo del jefe de Estado depuesto.

Partían de la idea de que el problema era la debilidad institucional del presidente y que para remediarla era necesario apurar una reforma constitucional que concentrara más poder en el Ejecutivo y debilitara las funciones del Congreso. Pero el efecto fue exactamente el opuesto al crear un esquema de todo o nada, la nueva Constitución le quitó al Poder Legislativo casi todos sus resortes de poder y lo forzó a apelar a una sola herramienta cada vez que quiso imponerle al gobierno un cambio de rumbo. (Cavarozzi; 2011)

En julio de 1998, Jamil Mahuad (1998- 2000), el prestigioso alcalde de Quito, se impuso en las elecciones presidenciales e instaló una sensación de vuelta a la normalidad.

Su gestión comenzó bien, con la firma definitiva de paz con Perú, pero a los pocos meses ya sufría los primeros efectos de la crisis económica mundial. El crack asiático de 1997 frenó el flujo de capitales hacia los países en desarrollo y cortó las líneas de crédito internacional. El precio del petróleo, principal producto de exportación de Ecuador, perforó su piso histórico y puso en jaque las cuentas públicas. Los efectos positivos de la primera ola de reformas neoliberales iniciada por Abdalá Bucaram no habían sido mucho ni muy relevantes pero incluso ellos fueron barridos por la crisis. Jamil Mahuad intentó frenar la corrida contra el sucre y tras declarar un largo feriado bancario, anunció la incautación de los depósitos. En Enero de 2000, en una última maniobra extrema, anunció la dolarización de la economía. (Cavarozzi; 2011)

El 21 de Enero de 2000, diez días después de que Jamil Mahuad anunciara la dolarización de la economía, las organizaciones indígenas marcharon por las calles de Quito reclamando un cambio en la política económica y la renuncia del presidente, y en su camino encontraron la solidaridad inesperada de un grupo de militares de rango medio que habían aceptado en silencio el giro neoliberal que desmontó parte del poder corporativo del Ejército y que vieron en el reclamo indígena la excusa perfecta para el golpe.

El cuartelazo comenzó con el anuncio de la conformación de una Junta de Salvación Nacional, presidido por el Coronel Lucio Gutiérrez, aunque a partir del repudio de los partidos políticos y el previsible rechazo de la comunidad internacional, se desactivó a las pocas horas.

Acorralados, los militares cedieron su lugar al vicepresidente, quien convocó a elecciones nacionales, en las que una vez más, un outsider de discurso anti político se perfiló como el favorito.

Lucio Gutiérrez, el líder de los golpistas, un militar de origen popular que encaró su campaña con promesas de renovación política y un discurso nacionalista, que sedujo al movimiento indígena, y que fue clave de su triunfo en los comicios del 24 de noviembre de 2002. (Cavarozzi; 2011)

Pero una vez en el poder, Lucio Gutiérrez se encontró con un cuadro más complicado de lo previsto, que hacía difícil cumplir con parte de sus promesas de campaña.

La economía, aunque se encontraba controlada por el impulso estabilizador de la dolarización, no lograba recuperarse. Lucio Gutiérrez, ensayó un cambio de rumbo mediante la firma de un acuerdo con el FMI y un acercamiento a Estados Unidos y Colombia. (Cavarozzi; 2011)

Como era de esperar, el movimiento indígena le retiró su apoyo, y Lucio Gutiérrez no tuvo mejor idea que buscar una alianza con Abdalá Bucaram.

En Diciembre de 2004, Lucio Gutiérrez ordenó la salida de todos los integrantes de la Corte Suprema y designó en su lugar a un puñado de jueces amigos, cuyo primer fallo fue anular las denuncias de corrupción contra Abdalá Bucaram, que volvió de su exilio en Panamá en una ceremonia triunfal transmitida en vivo por televisión. (Cavarozzi; 2011)

En marzo se iniciaron distintas manifestaciones, sobretodo en Quito, donde miles de vecinos de clase media habían salido a las calles.

El 15 de Abril de 2005, Lucio Gutiérrez debió declarar el estado de emergencia en Quito y ordenó una represión policial. El 19 de ese mismo mes, miles de ciudadanos se reunieron en el parque La Carolina y avanzaron hacia el Palacio de Gobierno. En la mañana del 2º de Abril, las fuerzas de seguridad se negaron a desatar una represión masiva. El jefe de la policía renunció a su cargo y el Ejército anunció que retiraba su apoyo a Lucio Gutiérrez. Esa misma noche, el Congreso lo desplazó apelando a una dudosa figura (“Abandono de cargo”) y designo en su lugar al vicepresidente. (Cavarozzi; 2011)

Durante este periodo de rupturas sucesivas, dos actores que hasta el momento habían permanecido al margen de la escena política fueron logrando un creciente protagonismo. El primero es el movimiento indígena, el sector más afectado por las políticas de ajuste y apertura. Y el segundo gran actor de esta etapa fueron las clases medias urbanas de Quito. (Cavarozzi; 2011)

Es así que, el 20 de Abril de 2005, el vicepresidente Alfredo Palacio reemplazó a Lucio Gutierrez al frente de una débil gestión de transición.

Alfredo Palacio designó un gabinete de tecnócratas y académicos apartidarios, entre los cuales sobresalía su joven ministro de Economía y Finanzas Rafael Correa.

La gestión de Rafael Correa como ministro intentó un cambio de orientación económica que, sin buscar una ruptura total, de todos modos resultó una grata novedad. Incluyó, entre otras medidas, el congelamiento de las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos, la idea de crear un tribunal internacional que juzgue la legitimidad de la deuda externa, y lo más importante de todo, la eliminación de un fondo especial, financiado con los recursos de Petroecuador, destinado al pago de intereses de la deuda. (Natanson; 2008)

La campaña electoral de 2006 se acercaba y Rafael Correa ya figuraba como uno de los favoritos. Correa ofreció algunos gestos tranquilizadores, el más importante, fue el anuncio de que mantendría la dolarización en caso de ser elegido presidente, y los combinó con una retórica antineoliberal con algunos toques de antiimperialismo a la Chávez.

En Octubre de 2006, Rafael Correa obtuvo un 23% de los votos, con el cual pasó a segunda vuelta. En noviembre, con casi el 57% de los votos, se convirtió en presidente. (Natanson; 2008)

## **Bolivia**

La historia reciente de Bolivia tiene una característica particular que marca una diferencia con el resto de los países de la región.

El ascenso al poder de la izquierda no fue un simple giro político sino como un cambio más amplio en el marco de un movimiento de afirmación étnica largamente demorada. Que le otorga el triunfo a Evo Morales el carácter de una revolución simbólica (Natanson; 2008).

Todo empezó en el Chapare a mediados de los 80, cuando comenzaron a llegar miles de agricultores que abandonaban las planicies secas del altiplano para trasladarse a las zonas húmedas, y a quienes más tarde se sumaron los trabajadores despedidos por el cierre de las minas de estaño.

El eje de la economía local era la coca, que se venía cultivando desde antes de la invasión de los incas y que las autoridades coloniales supieron aprovechar como energizante para aumentar la productividad de los indígenas brutalmente explotados en Potosí. Ese fue el primer boom de la

coca, el segundo, más reciente, ocurrió en los 70, cuando otra metrópoli, en este caso Estados Unidos, convirtió a la cocaína en droga de moda para los acelerados artistas y yuppies de la época. (Natanson; 2008)

Vale aclarar, que la obstinación de los campesinos bolivianos en seguir cultivando coca no se debe a la voluntad diabólica de envenenar a los jóvenes primermundistas, sino a un cálculo estrictamente económico, en el sentido más capitalista de la palabra.

Pero esto, fue algo que Ronald Reagan, que en 1980 lanzó la guerra mundial contra las drogas en base a la idea de acabar con el narcotráfico mediante el simple procedimiento de hacer desaparecer la oferta. Las consecuencias, en Bolivia, fue la presión sobre los gobiernos para que erradicaran las plantaciones de coca, para lo cual Estados Unidos ofreció una generosa ayuda financiera y militar. Aunque todo fue inútil, ya que estas estrategias no lograron crear mercados para los productos sustitutivos o generar fuentes de trabajo alternativas y, al final, terminaron fracasando del modo más estrepitoso. (Natanson; 2008)

Evo Morales, ascendía rápidamente en el sindicato cocacolero, primero como secretario de deportes, después como secretario general y en 1988 como líder de la Federación del Trópico.

Fue su impulso, y el de otros jóvenes que, como él, habían llegado al Chapare provenientes del alto plano y las minas, el que hizo que los cocaleros fueran ganando peso dentro del movimiento campesino, hasta que en 1992 decidieron que había llegado el momento de trasladar sus demandas al terreno político.

Aunque al principio intentaron asociarse con los partidos tradicionales de izquierda, al poco tiempo se convencieron de que lo mejor era construir una organización propia, sin ayuda de nadie.

La primer oportunidad apareció durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, quien gobernaba desde 1993 con un programa neoliberal, pero que había llevado adelante una reforma constitucional que reconoció el carácter “policultural y multiétnico” del país y estableció la educación bilingüe en las escuelas. (Natanson, 2008)

La apertura iniciada por Sánchez de Lozada resultó una bendición para los coccaleros, que obtuvieron diez alcaldías y lograron elegir a Evo Morales diputado nacional por el Movimiento al Socialismo (MAS). (Natanson; 2008)

Otro salto de importancia en ese momento, se produjo el 15 de Enero de 2002, cuando el gobierno acusó a Evo Morales de ser el autor intelectual de un sangriento enfrentamiento entre campesinos y policías en el Chapare. Tiempo después, los grandes partidos se pusieron de acuerdo y lo expulsaron de su banca en una sesión presentada por la prensa oficial como un enorme acto de justicia (Natanson, 2008).

Para ese entonces, empezaba a preocupar una posible candidatura del líder del MAS a las elecciones de junio de ese año, ya que las encuestas comenzaron a registrar un crecimiento imparable del líder coccalero, que hasta el momento se había ubicado en un tercer o cuarto puesto y que de repente aparecía disputando el primer lugar.

Evo Morales lograba extender su influencia más allá del Chapare, los indígenas y mestizos urbanos comenzaban a hablar de él y su imagen se consolidaba como la expresión de un nuevo modelo político.

En mayo de 2003, poco después de asumir por segunda vez la presidencia, Sánchez de Lozada anunció un proyecto para exportar gas a Estados Unidos a través de puertos chilenos, una iniciativa rentable desde el punto de vista económico, pero que difícilmente hubiera podido resultar más irritante no solo porque permitía en la memoria popular a la larga historia de saqueos de los recursos naturales, sino por la idea de que Chile funcionara como puente (Natanson, 2008).

En septiembre de 2003, un cabildo abierto de cuarenta mil personas en Cochabamba convocó a una huelga general por tiempo indeterminado en reclamo de la anulación de las negociaciones con Estados Unidos y la nacionalización de los hidrocarburos de fuerte marca popular, como la Revolución Nacional de 1952, que había decretado por primera vez la estatización de las riquezas naturales.

En muestra de su capacidad de organización, el movimiento indígena, liderado por Evo Morales, desplegó bloqueos intermitentes, siembras de piedras y golpes imprevistos, y consiguió dejar La Paz virtualmente aislada.

Sánchez de Lozada, respondió a la “guerra del gas<sup>18</sup>”, pero ya era tarde. El reclamo nacido como una protesta por un tema específico, se había ido convirtiendo en un movimiento de resistencia más amplio contra el modelo neoliberal y la figura del presidente. El 17 de Octubre de 2003, Sánchez de Lozada presentó su renuncia y se refugió en Estados Unidos (Natanson; 2008).

Su sucesor, Carlos Mesa (2003- 2005) , correría la misma suerte. Aunque en un principio consiguió un importante apoyo popular, en Abril de 2005 un cabildo de doscientos cincuenta mil personas en El Alto, un enclave indígena de casi un millón de habitantes en los suburbios de La Paz decidió rechazar el aumento de la tarifa de agua establecido por la empresa Aguas de Illimani, operada por la compañía francesa Suez, desatando una nueva ola de ira popular que se conoció como la “guerra del agua”. Carlos Mesa no quiso ordenar una represión como la de su antecesor e intentó negociar acuerdos de compromiso. Sin embargo, éste no logró encontrar una salida política aceptable en una situación de creciente polarización (Natanson, 2008).

El 6 de junio renunció a la presidencia y cedió el poder al titular de la Corte Suprema, que convocó a elecciones.

Evo Morales llegó a su gran momento político, los comicios presidenciales de 2005, convertido en un líder nacionalmente conocido y dotado de una serie de atributos que solo él podía reunir.

El 14 de diciembre de 2005, Evo Morales obtuvo el porcentaje de votos más alto desde la recuperación de la democracia, casi el 54%, y se convirtió en presidente.

---

<sup>18</sup> Como se conocería más tarde, después de este desigual enfrentamiento, con un aparatoso operativo de seguridad que incluyó tanques de guerra, helicópteros y cientos de militares y que, tras largos días de combate, dejó un saldo de decenas de muertos. (Cavarozzi; 2011)



### **3.4- Contexto nacional:**

La aguda crisis vivida por la Argentina durante el 2001 y que hizo su máxima emergencia en el mes de diciembre de ese año, fue el corolario de un proceso que afectó al país desde mediados de la década del '70.

La expansión de posguerra, un período sin crisis a nivel regional o global, llegó a su fin en la década del setenta con una nueva situación crítica en la economía mundial. Aparecieron determinados factores decisivos, algunos reflejaban tendencias históricas, como la caída de las tasas de ganancias, y otros como el colapso del orden monetario internacional establecido en Bretton Woods y la cuestión del petróleo.

La rentabilidad del capital disminuyó en todos los países desarrollados. A su vez, la crisis del dólar en 1971, y luego la del aumento de los precios del petróleo en 1973, contribuyeron a iniciar una nueva era del capitalismo.

La crisis frenó la expansión económica del periodo de posguerra, generando la estanflación. Para contrarrestarla, las políticas fiscales y monetarias procuraron recortar los beneficios del Estado de Bienestar. Se instaló entonces el triángulo recesión, inflación, desocupación y el consumo disminuyó. A consecuencia de esto último, y de la crisis monetaria, el sector financiero amplió su presencia y empezó a predominar sobre el sector real donde la acumulación de capital resulto afectada.

En efecto, se observa la concurrencia de una serie de factores que fueron profundizando un proceso de polarización social, incidiendo profundamente en la conformación de la estructura social argentina.

La mayor parte del empobrecimiento de la sociedad se explica por la reducción del poder adquisitivo de los salarios que sufrieron los trabajadores y el profundo proceso de transformación del mercado de trabajo. La marcada caída del poder adquisitivo se halla inscripta dentro de un marco complejo, caracterizado por una profunda transformación de la estructura económica a través de la reconversión productiva, la desindustrialización, la privatización de bienes y servicios. A ello se sumó un prolongado estancamiento económico y un cambio del modo de inserción de Argentina en el mercado económico mundial, a través de una mayor apertura económica<sup>19</sup>. (Meschini; 2012)

---

<sup>19</sup> Siguiendo la línea de análisis de Beccaria (1993), reestructuración y reconversión son tomadas, para los fines de este trabajo, como términos sinónimos que sirven para identificar los distintos aspectos de la estructura productiva,

Este proceso -que se consolidó en la década del '90- incidió directa y dramáticamente en la configuración de un nuevo escenario social.

Se parte de afirmar que, la implementación de las políticas neoliberales en Argentina constituyeron una forma efectiva de profundizar la democracia, el modelo económico aperturista (Torrado S; 2004) impuesto por la última dictadura cívico militar, que aplicaron programas de liberalización económica, inspirados en gran medida en el llamado Consenso de Washington centrados en la implementación de políticas denominadas de ajuste estructural a partir de liberalización económica, privatización de empresas públicas, apertura comercial acelerada y por ende, el retiro del Estado; acentuando así los indicadores de inequidad económica y social. La introducción de estrategias aperturistas de mercado de manera indiscriminada, provocó un achicamiento y debilitamiento del Estado, no sólo en sus funciones económicas, sino sobre todo, en su función social y en especial en materia de promover y garantizar derechos ciudadanos. (Meschini; 2012)

Según D García Delgado (1998) la reforma del Estado de Bienestar<sup>20</sup> en Argentina, va a tener dos etapas, ambas en el marco de la presidencia de Carlos S Menem (1989-1999). La primera asociada al Plan de Convertibilidad; la segunda posterior a 1995; ambas se producen bajo el paradigma de Estado "Mínimo" impulsado por el Consenso de Washington.

Si bien se ensayaron diversos lineamientos de políticas públicas, es recién en 1991, bajo el Plan de Convertibilidad, cuando se afianza una estrategia de desarrollo nítida en sus objetivos y en sus medios de implementación, la que, en el plano económico, retoma el modelo aperturista del gobierno militar, con éxito en el control de la inflación y en el crecimiento del producto bruto nacional. (D García Delgado; 1998:46-56). Es así que, a mediados de 1996 comienza a cerrarse el primer ciclo reformista por la aparición de dos factores no previstos: el creciente déficit fiscal - por disminución del crecimiento derivado de la salida de capitales luego de la crisis del Tequila- y el aumento de un nuevo fenómeno, el desempleo estructural.

---

que surgen como respuesta a las transformaciones en las reglas de juego que enmarcan el proceso global de acumulación del capital a fines de siglo.

<sup>20</sup> El Estado de Bienestar consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operan en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidio a productos de consumo básico), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación o salud). La maduración de los procesos de industrialización y urbanización, y el surgimiento de los asalariados como fuerza social del Estado: el nacimiento del seguro social, por iniciativa del canciller alemán Otto Von Bismarck. (García Delgado; 1998)

Esta iniciativa reformista, tuvo por principal objetivo reducir el déficit fiscal, justificándose en la necesidad de hacer frente a los desafíos que implicaba la globalización, como la exigencia de mejorar la competitividad del país y reducir el desempleo. Las medidas apuntaron a profundizar las reformas estructurales, a mantener el tipo de cambio y la política monetaria, a reducir el déficit fiscal y a flexibilizar aún más el mercado de trabajo.

El denominado Plan de Convertibilidad (Ley Nac. de Convertibilidad del Austral N 23.928) con su programa de paridad cambiaria entre la moneda nacional ( primero el Austral y después el Peso Argentino) en paridad con el dólar, privatizaciones, desregulación, descentralización de las políticas sociales, reforma tributaria, reforma administrativa; duró once años y formó parte de esta primera reforma que contempló el rediseño del sistema tributario y del sistema previsional basado en la capitalización individual de los aportes; generando una nueva relación entre sector público y privado. (Meschini, 2012). En la primera etapa de este Plan de Convertibilidad se retoma el sendero del crecimiento que, sin embargo, no se vio reflejado en los índices o tasas de empleo, sino que por el contrario, convivieron altas tasas de crecimiento económico con la triplicación de los índices de desempleo. La recuperación del crecimiento se detiene, primero en el efecto post tequila y luego con un periodo de estancamiento.

La ausencia de un proyecto colectivo de carácter nacional, favoreció la aparición de formas “micro políticas” o políticas de lo cotidiano, que dan lugar al surgimiento de nuevas representaciones sociales no vinculadas a las formas tradicionales de representación política. Frente al establishment económico-académico, tecnocrático que monopolizaba la “racionalidad del Estado”, aplicando en cada momento “la única política posible”, se realizó la transferencia de poder y recursos al sector privado, lo que incluyó la privatización de muchos de los servicios que el Estado brindaba en forma universal. (Meschini; 2012)

Al mismo tiempo las sucesivas reformas introducidas en la normativa del trabajo y especialmente la promoción de diversas modalidades de contratación por tiempo determinado, debilitaron la lógica protectora desarrollada en el marco del concepto de seguridad social e instrumentada a través de una legislación progresista en materia de derecho laboral, por un sistema jurídico que bajo el concepto de flexibilización encubrió las formas más atroces de desprotección social, dejando desamparados y fuera del sistema a miles de argentinos que frente

al abuso de sus empleadores no pudieron reclamar , ya que el Estado estaba “ausente”. (Meschini, 2012)

Todo esto trajo como consecuencia un aumento de las tasas de desempleo, en un crecimiento de la precarización laboral, deterioro de la distribución del ingreso y, por ende, un aumento en la proporción de la población en niveles de pobreza y de indigencia, es decir, la brecha social, económica y tecnológica con los países desarrollados se agravó. Emerge una sociedad dual: una sociedad integrada e incluida en los circuitos económicos, culturales y financieros del mundo globalizado, y por otro lado la sociedad de la exclusión, del acceso a trabajos no registrados, la sociedad de los no incluidos en el sistema de seguridad social, de los piquetes, de los comedores, ollas populares, del trueque, de los cartoneros.

La asunción del gobierno de la Alianza<sup>21</sup> era la ilusión de un cambio de contexto y de que la situación iba a mejorar, pero esto no sucedió. Entra en crisis tanto el sistema económico financiero como del sistema democrático representativo y social. Estalla el sistema de convertibilidad, se realiza una mega devaluación, crece la hiper inflación y las tasas de desempleo, cae estrepitosamente el PBI y lleva al país a la situación de default más importante de la historia económica. Fue una época de blindaje, megacanje y corralito, donde nada pudo detener la debacle.

La crisis se cernía sobre una economía cada vez más débil y exhausta por la extracción transnacional de la que era objeto. La búsqueda desesperada de un “blindaje” financiero revela la dependencia en que se encontraba el modelo respecto de los capitales extranjeros. El denominado blindaje corresponde a la ilusión de que una fuerte inyección de deuda, la que venía sosteniendo la convertibilidad, podía evitar una crisis financiera extrema (Koenig; 2011).

Las buenas relaciones entre el Ministro de Economía de la Alianza y el FMI permitieron un primer blindaje de cerca de 40.000 millones de dólares entre nuevos préstamos y compromisos de renovación de deuda anteriores. Allí se sumaron diferentes cosas: El FMI presta un total de 13.700 millones de dólares. El gobierno de España se comprometió a aportar 1.000 millones en condiciones análogas a las del FMI. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se anotó con

---

<sup>21</sup> El 2 de agosto de 1997 se creó la Alianza para la Producción, el Trabajo y la Educación, que reunía a la Unión Cívica Radical y al Frente para un País Solidario (FREPASO). En la elección presidencial de octubre de 1999, la Alianza ganó con el 40% de los votos asumiendo como presidente el Dr. Fernando De La Rúa. (Koenig; 2011)

2.500 millones para áreas sociales, vivienda, reformas financieras y aumento de la competitividad. El Banco Mundial se comprometió con 2.500 millones para programas específicos. Por su parte, los principales bancos privados que operaban en Argentina encararon el refinanciamiento del vencimiento de títulos públicos por 10.000 millones y las AFJP adquirieron títulos de deuda argentina por 3.000 millones. También se contabilizan otros 7.000 millones por canje de bonos de deuda por otros títulos de vencimiento a plazo mayor.

El radicalismo en el gobierno demostró su ineptitud llegando incluso a convocar a personajes del Menemato<sup>22</sup>, como el propio Ministro Cavallo, con la intención de impedir una crisis que aparecía como inexorable. Cavallo implemento más impuestos, trato de devaluar indirectamente y pergeñó el “megacanje” junto a David Muldford, del Credit Suisse- First Boston, hombre de su confianza y condecorado por Menem. Rescató 65 bonos distintos del mercado internacional, pero emitió otros cinco por 30 millones de dólares. Luego de esto, pidió ayuda al FMI valiéndose incluso de sus contactos en los Estados Unidos, pero todo resultaba en vano y la catástrofe se venía venir. Con renovados manejos bancarios Cavallo duplico la deuda porque rescato bonos por 41 mil millones de dólares cuando solo valían 20 mil millones de dólares. Mientras el índice del riesgo país, de más de 3.500 puntos, se escapaba, impulsó el “corralito”, beneficiando a los bancos y a los grandes negocios” (Muchnik; 2004).

Blindaje, megablindaje, la deuda financiando en medida desproporcionada al déficit fiscal, impuestazos y tarifazos, “corralito”, “corralón”, nada pudo frenar la debacle, el sistema se desmoronaba y aun con el apoyo total y absoluto del FMI que elogiaba las medidas del Ministro de Economía. (Koenig; 2011)

Finalmente, El 20 de Diciembre de 2001 una pueblada puso fin al impopular gobierno de la Alianza abriendo un periodo de alta inestabilidad política y económica.

A partir de ese quiebre el sistema político fue recomponiéndose, siempre dentro del marco institucional. Es de destacar que si bien el año 2002 muestra un ciclo de movilización, protesta y radicalización en los modos de impugnación, el mismo va gradualmente aceptando la nueva autoridad estatal. Esta última se fortalece ante el éxito de iniciativas de pacificación del conflicto a partir de la estabilización económica, la asistencia social implementada a través de algunos

---

<sup>22</sup> El Menemato remite al período de gobierno 1989-1999 que tuvo como presidente al Dr. Carlos Saúl Menem. (Muchnik; 2004)

planes sociales –como el Plan Jefas y Jefes- y la solución progresiva del problema con los sectores medios a partir de la devolución de los depósitos bancarios. (Schuttenberg, 2011)

Frente al *Estado mínimo*, propuesto e implementado en el neoliberalismo, se observa una serie de acciones que dan rupturas e inician así un rol estatal. Además de las mencionadas políticas compensatorias tendientes a reconstruir las relaciones sociales, se constata que la salida de la convertibilidad, permitió la definición de un nuevo tipo de cambio, fomentando el desarrollo de una industrialización nacional incipiente, lo cual, junto con el crecimiento de la construcción, promovió un modelo legitimado en base *a la inclusión*, a través de la recuperación del trabajo registrado.

La experiencia transcurrida en Argentina a partir del 2003 permitió reposicionar el lugar de la política como mediadora de las relaciones entre la sociedad, el Estado y el mercado.

### **3.5- Modelo de Desarrollo Argentino<sup>23</sup>:**

Para realizar este apartado y poder caracterizar al Modelo de Desarrollo Argentino se comenzará por una introducción al modelo de acumulación de post convertibilidad, el cual comenzó a configurarse a partir de seis políticas fundacionales que constituyeron un punto de inflexión, quebrando las regularidades del modelo anterior y dando lugar a un conjunto de transformaciones significativas: 1) la devaluación, 2) la aplicación de retenciones a la exportación, 3) la pesificación asimétrica de deuda privada, 4) el salvataje al sector financiero, 5) el default y 6) el congelamiento de tarifas. Estas políticas instauraron nuevas reglas de juego, delimitando variaciones en el campo de acción de los agentes económicos, los cuales se relacionaron conflictivamente con las mismas y entre sí, en la disputa del excedente económico. Estas políticas fundacionales fueron dando lugar a un nuevo modelo de acumulación, que presentó rupturas y continuidades respecto del modelo de la década de 1990, y se vincularon con cambios particulares en la correlación de fuerzas, definiendo un reparto diferencial de cargas y beneficios (Varesi; 2010).

La década del noventa estuvo caracterizada por un proceso de apertura y desregulación comercial y financiera que articuló un modelo de crecimiento sustentado en el endeudamiento externo. Los profundos cambios regulatorios y de política macroeconómica, entre ellos la ley de

---

<sup>23</sup> Se toma el nombre “Modelo de Desarrollo Argentino” para caracterizar un período siguiendo lo propuesto por Paula Meschini (2012;2015)

convertibilidad, establecieron un marco que favoreció el crecimiento centrado en actividades que se encontraban aisladas de la competencia externa. (Robba; 2011)

Como se expuso en el punto anterior, durante el año 1991, el nuevo Ministro de Economía, Domingo Cavallo, puso en marcha el Plan de Convertibilidad, que establecía la igualdad, por ley, del peso argentino con el dólar estadounidense. A corto plazo, la nueva política económica consiguió dos de los objetivos buscados: la estabilidad de precios, y el retorno al crecimiento económico.

La convertibilidad se inspiró en las recomendaciones de la doctrina económica de la ortodoxia de los años 90, plasmada en el Consenso de Washington. Dicha doctrina sentó las bases para la implementación de los programas de estabilización que los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el FMI, impulsaban para América Latina. Sin embargo, la medida central del Plan, el establecimiento de un tipo de cambio fijo, no se enmarcaba en tales recomendaciones, ya que significaba una fuerte intervención del Estado en la economía. (Lieutier; Ludmer; 2011)

La convertibilidad, como todo modelo económico, tuvo ganadores y perdedores. Entre los primeros se destacaron los grandes grupos económicos concentrados, tanto nacionales como extranjeros, particularmente beneficiados por las privatizaciones de empresas de servicios públicos.

La combinación de déficit de cuenta corriente y de las finanzas públicas obligaba a que para garantizar el cumplimiento de la Ley de Convertibilidad, el Estado argentino debiera endeudarse permanentemente en los mercados internacionales.

La recesión acumulaba tres años, los depósitos bancarios se encontraban congelados, la desocupación, subocupación y pobreza se encontraban en niveles records. La convertibilidad había fracasado pero todavía no había sido abandonada. En este contexto, se sucedieron en dos semanas cinco presidentes: Fernando De la Rúa, Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saa, Eduardo Camaño y Eduardo Duhalde. (Lieutier; Ludmer; 2011)

Adolfo Rodríguez Saa fue electo por la Asamblea Legislativa por noventa días para dirigir la transición hasta nuevas elecciones democráticas. En ese momento, el establishment y las fuerzas

políticas debatían el modo de salir de la convertibilidad. Las opciones eran: dolarización de la economía o devaluación del peso argentino. Adolfo Rodríguez Saa optó por no realizar ninguna de las opciones y propuso la creación de una tercera moneda, “el argentino” con la que el Estado haría frente al pago de sus obligaciones. Su gobierno duró siete días. (Lieutier; Ludmer; 2011)

El 2 de Enero de 2002, la Asamblea Legislativa, decidió elegir para completar el periodo del mandato de Fernando De la Rúa a Eduardo Duhalde. Con su llegada al poder, se decidió la devaluación como la mejor opción para la salida de la paridad cambiaria. En un primer momento, la devaluación fue del 40% al fijarse la nueva paridad cambiaria en U\$S1 igual a \$1,40. Sin embargo, pocos días después, el gobierno no contaba con las herramientas necesarias para lograr sostener dicha paridad, por lo que liberó el valor del dólar, que llegó a tocar los \$4 en junio de 2002. (Lieutier; Ludmer; 2011)

La mega devaluación que tuvo lugar durante el interinato de Duhalde provocó la modificación de los precios relativos en la economía nacional, favoreciendo la producción de bienes transables. Esto supuso una aceleración inflacionaria, que alcanzó el 41% entre diciembre de 2001 y mismo mes de 2002. La devaluación fue del 250% en 2002.

La etapa que se inició en 2003, llamada de post convertibilidad, con la llegada de Néstor Kirchner al poder presentó continuidades y rupturas respecto a la presidencia de Eduardo Duhalde.

La post-convertibilidad se inició a través de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario n° 25561 de enero de 2002 con un régimen de flotación cambiaria. “El mantenimiento del tipo de cambio es clave, porque de eso depende el comportamiento de las exportaciones y, como consecuencia, la disponibilidad de divisas y los ingresos fiscales (por las retenciones a las exportaciones); por ende el superávit fiscal” (Cibils, 2006:5-6); al mismo tiempo se acumulan reservas para el desarrollo de políticas anticíclicas en contextos de dificultad de acceso al crédito internacional. (Varesi; 2012)

El escenario desarrollado a partir de la salida devaluacionista, nos confronta con una política de tipo de cambio que cobra prelación, jerarquía explicativa, sobre un amplio espectro de fenómenos relevantes en el modelo de acumulación. Esta política expresa una clara ruptura en



materia de acción estatal en relación a los años 90, a la vez que mantiene regularidad a lo largo de todo el período 2002-2007. (Varesi; 2012)

Como bien señala el autor “Asimismo, notamos que la inversión pública volvió a constituir una intervención estatal significativa, y se desarrolló a través de la conformación de grandes planes de obra pública en materia de infraestructura (principalmente proyectos viales), energía, vivienda y desarrollo urbano”. (Varesi; 2012; 139)

La devaluación generó un tipo de cambio internacionalmente competitivo que dio lugar a la dinamización de las exportaciones y, a través de su gravamen mediante retenciones, a la recomposición de las cuentas públicas. La recuperación económica conllevó un aumento de la producción manufacturera, impulsada por la dinámica exportadora e incluyendo un fenómeno incipiente de sustitución de importaciones producto de la protección generada por la modificación del tipo de cambio.

Por otra parte, el efecto inflacionario ligado a la devaluación redujo sustancialmente el salario real, y junto con el congelamiento relativo de las tarifas de servicios, los elevados precios de los commodities y el nuevo tipo de cambio, permitió a los agentes productivo-exportadores generar elevados márgenes de ganancia y recuperar niveles de actividad económica. (Varesi; 2012)

Los gobiernos desarrollaron una política activa para mantener el tipo de cambio competitivo y alentar esta vía de expansión económica a partir del crecimiento de las exportaciones, generando un margen de protección que permitió también el desarrollo de las PyMEs. De este modo, la exportación se convierte en la vía primordial de realización del capital, el contexto internacional favoreció esta inserción, y las acciones estatales se orientaron abiertamente a beneficiar la acumulación en este sentido y sostener las relaciones de fuerzas favorables a la fracción productivo-exportadora, dando origen a una nueva fase expansiva del ciclo económico. (Varesi; 2012)

Siguiendo a Paula Meschini (2012), la asunción como Presidente de Néstor Kirchner el 25 de mayo del 2003, comienza un nuevo período en el que se busca sentar las bases políticas, macroeconómicas y jurídicas a un nuevo modelo de acumulación, que dan lugar a la conformación del llamado por Kirchner en su discurso de asunción “Modelo de Desarrollo Argentino”, el cual fue caracterizado como:

“Un modelo argentino de desarrollo, con consenso social e intersectorial, que se caracterice por el crecimiento con inclusión social, la defensa de los derechos más elementales del ser humano, la ubicación de los intereses de la Patria por encima de cualquier interés sectorial o corporativo, avanzando en la integración regional y en la integración al mundo. Un modelo argentino que ponga el acento en una distribución más equitativa del ingreso, que utilice intensivamente la inteligencia, el conocimiento, la capacidad de trabajo de nuestra gente, agregando calidad y valor a nuestra producción, favoreciendo la articulación y complementación entre los sectores públicos y privados. Un modelo con nuevo paradigma donde crear trabajo y ganar dinero en forma honesta, tenga reconocimiento social. Un modelo con empresas que asuman su responsabilidad social, teniendo presente el interés de sus trabajadores, de sus familias, del entorno social y ambiental de las zonas donde se localizan y de la sociedad en general.

Es importante no perder la perspectiva, recordar desde qué abismo venimos para valorar certeramente lo que diariamente vamos logrando. Hemos retomado con grandes esfuerzos la senda del crecimiento económico, a la vez que hemos logrado reducir de manera significativa los índices de desocupación, de pobreza y de indigencia; hemos revertido la tendencia al incremento de la desigualdad, mejorando la distribución del ingreso, no lo que nosotros quisiéramos pero que, indudablemente, paulatina (y) lentamente se va revirtiendo.” (Meschini; 2012:4)

En este período se observan la aplicación de estrategias políticas, sociales y económicas que procuran romper con el centralismo que ocupó el mercado dentro del Modelo Neoliberal. Se subordina entonces la economía a la política y se busca reconstruir los lazos sociales y los canales de participación, dando lugar a una trama diferente de relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado.

Como se ha dicho, la definición e implementación de políticas públicas integrales, en este sentido, plantean un gran desafío al inaugurar una nueva agenda política para el debate público, donde la reducción de la pobreza, el restablecimiento del trabajo digno<sup>24</sup> en el marco de los

---

<sup>24</sup> A los efectos de esta presentación se entiende al “Trabajo Digno” como una noción en la que se estructuran las siguientes dimensiones: trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son respetados y cuenta con remuneración adecuada y protección social, en concordancia con la definición brindada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

convenios colectivos de trabajo, constituyen algunos de los logros de este nuevo período. (Meschini, 2012).

En una primera lectura, las acciones llevadas a cabo hasta el momento en el plano político, económico y social parecieran poner en valor las capacidades, potencialidades y recursos para establecer, en un esquema productivo de sustitución de las importaciones, fuertes alianzas y articulaciones dentro de lo que se denomina cooperación Sur-Sur<sup>25</sup>. En efecto, paralelamente a este proceso, en otros países de América Latina comenzó y se fue afianzando un ciclo económico y político a contramano de las recomendaciones y medidas que rigieron con fuerza en la región en los '90 por parte de los organismos financieros internacionales, principalmente el FMI y el Banco Mundial.

Por un lado, la consolidación de gobiernos democráticos en toda la región, -ya sea autodenominados *socialistas*, (como es el caso de Venezuela, Bolivia, Ecuador), o que se reconocen construyendo desde el *capitalismo nacional*, (Argentina y Brasil)-, como una alternativa complementaria a la economía capitalista del libre mercado. (Meschini; 2012)

Este modelo subordina la economía a la política posibilitando la construcción de una trama diferente de relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado. El Modelo de Desarrollo Argentino que se va configurando durante la post convertibilidad en el ciclo de gobierno kirchnerista revaloriza la política y al Estado como herramienta fundamental de la transformación social operada durante este periodo (Meschini, 2012).

Para este modelo de desarrollo, es necesario recuperar una visión de Estado presente, con un rol protagónico en la toma de decisiones, que promueva políticas de equidad territorial y de desarrollo de las personas, las familias y las comunidades y de Nación que garantice la soberanía territorial, la soberanía económica, la justicia social y la independencia. El Estado debe intervenir en el comportamiento de los sectores económicos dominantes con el objetivo de viabilizar la redistribución social del ingreso en especial hacia los sectores populares.

---

<sup>25</sup> Se entiende a la cooperación Sur- Sur como las diferentes alianzas y articulaciones que se establecen en los ámbitos del comercio y las finanzas y que promueven racionalizar, diversificar y dinamizar las corrientes económicas entre países emergentes para lograr un crecimiento y un desarrollo sostenido. La Cooperación Sur-Sur exige que los países colaboren entre sí en términos de socios. Esto significa que, más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre ellos, la colaboración se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones. Se cuenta como antecedentes a la Conferencia de Bandung (1955) que marca el nacimiento del SUR como entidad política, a la Creación del Grupo de los No Alineados (1961) y el G-77 (1964) que fortalecen la institucionalidad del SUR. (Meschini; 2012)

Este Modelo de desarrollo, plantea que la única manera de cortar la cadena de reproducción intergeneracional de la pobreza<sup>26</sup>, como soporte de una auténtica transformación social justa y equitativa para el pleno ejercicio de los derechos humanos para todos, es generar traspaso real de poder a los pobres, a los trabajadores, ya que son ellos los que pueden, en el marco de relaciones sociales reguladas por el Estado interpelar y cuestionar a los poderes corporativos y concentrados de la economía, cuya lógica es el lucro; para introducir otra lógica, que cuestione la desigualdad, la inequidad y que construya un orden social que contenga a las grandes mayorías sociales. (Meschini, 2012)

Además, la implementación de políticas sociales integrales, definidas en el marco del MDA, intervienen en la reducción de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos basado en un doble reconocimiento: el de los marcos jurídicos normativos internacionales y el del poder de la sociedad que instala a la clase trabajadora, a los pobres y a los excluidos, como sujetos de derecho; posibilitando la construcción de diferentes capitales :- humano (dotación de recursos humanos de una sociedad así como las oportunidades para que sus miembros adquieran conocimientos y capacidades para contribuir plenamente al desarrollo) -social (integrado por el sistema de normas informales, valores, prácticas que determinan la experiencia, así como el fortalecimiento de relaciones de confianza y de reciprocidad entre distintos actores, así como también las redes de interacción social) y -institucional (normas formales, leyes incentivos y sanciones que regulan la vida en sociedad, la trama de organizaciones que ponen en práctica y garantizan la observancia de tales normas, como también los componentes de la propia cultura o esencia de esas organizaciones, es decir la capacidad de combinar valores, misiones, rutinas, capacidades y acción (Guimaraes, 1998: en Meschini; 2012; 3)

Este MDA, se aleja de las visiones del desarrollo pensadas desde un nivel central, diseñadas desde los intereses sectoriales y corporativos, aproximándose a la definición brindada por Oscar

---

<sup>26</sup> Desde esta posición es necesario superar las concepciones de pobreza que la vinculan a la necesidad, a la ausencia, a la falta, para pensar la misma desde una categoría que articule teórica y prácticamente desde la perspectiva de los derechos humanos. En esta línea, se considera que el enfoque de las “capacidades” de Amartya Sen, permite generar una conceptualización multidimensional de la pobreza y relacionarla con los derechos humanos. Así la pobreza puede definirse “como la falta de libertades básicas –desde la perspectiva de las capacidades–, o bien como la no realización de los derechos a esas libertades, desde la perspectiva de los derechos humanos”. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza. Un marco conceptual*. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2004)

Madoery acerca de los modelos de desarrollo endógeno ya que se constituyen a partir de un conjunto de propiedades:

“...adquiridos de “arriba-abajo”, tales como el crecimiento del PBI per cápita, la industrialización de la estructura económica, la democratización y modernización de la sociedad, tanto a partir de impulsos exógenos al territorio nacional (a través de la ayuda al desarrollo proveniente de los organismos internacionales) o a las regiones interiores de un Estado ( a través de la planificación centralizada o la reasignación territorial de recursos). Los sujetos dominantes de ese proceso eran actores de la sociedad nacional; la burocracia estatales, las elites modernas, las vanguardias ilustradas, los actores privados corporativos y aquellos actores sociales cuya lógica predominante tenía una clara orientación “estado-céntrica”. (Madoery O; 2008; en Meschini; 2012; 6)

Lo novedoso de este MDA, es que al abandonar el tradicional lugar que ocupaba Argentina, en el concierto internacional como proveedor de materias primas y alejado de los modelos que privilegian la especulación financiera; este Modelo de Desarrollo, revirtió casi un siglo de política económica al servicio de los intereses de algunos sectores concentrados de la economía permitiendo repensar tanto la identidad nacional como también la propia idea de desarrollo.

En este sentido, supone la intervención racional y democrática del Estado en todos los órdenes de la vida pública, sobre una base productiva diversificada, con inclusión social.

Este modelo en forma sintética se caracteriza por:

- El crecimiento de la economía.
- La paulatina y sostenida mejora de la distribución del ingreso.
- Políticas activas de desendeudamiento.
- Fuerte programa de inversión en infraestructura y obra pública.
- Reindustrialización del país.
- Reinserción internacional priorizando América del Sur.

El MDA desde su fuerte impronta re distribucionista de la renta planteo una serie de políticas públicas de reparación por parte del Estado de las inequidades generadas por el mercado, centradas en el trabajo digno<sup>27</sup>, la educación, la salud y la seguridad social, como base de un

modelo que dentro de sus principales logros puede señalar: políticas activas de ingreso, tipo de cambio competitivo, política de desendeudamiento externo, acumulación de reservas, reindustrialización, modificación del perfil exportador, sustitución de importaciones, fortalecimiento del mercado interno, fortalecimiento de las economías regionales, y la implementación de una política fiscal activa. Desde, este modelo, se dejó de discutir en la agenda política pública, las formas de redistribución de la pobreza para centrarse la discusión en la redistribución de la renta.

Resulta de interés señalar algunas de las condiciones más significativas que hacen que el nuevo modelo que trata de plasmarse a partir del 2003 se inscriba no en cualquier tipo de Estado, sino un Estado Nacional (Oszlak, 2004:16)<sup>28</sup>

Se parte de considerar cuáles son las circunstancias por las cuales el Estado Argentino, a partir del gobierno kirchnerista generó las condiciones internas y externas para instalar un proyecto nacional. En primer lugar, es clave la búsqueda de articulación de objetivos, instrumentos y estrategias tendientes a garantizar el bienestar y el acceso a los derechos humanos básicos de todos los ciudadanos de un país, en el marco de un modelo económico y social de inclusión.

Es desde la definición de un proyecto de este tipo, donde se puede poner en primer plano los intereses de la Nación, sobre los intereses particulares, sectoriales, ya sea intra o extranacionales. Es necesario profundizar una visión de Estado presente -con un rol protagónico en la toma de decisiones- que promueva políticas de equidad territorial y de desarrollo de las personas, las familias y las comunidades y de Nación, que garantice la soberanía territorial y económica, la justicia social y la independencia.

El Estado debe intervenir en el comportamiento de los sectores económicos dominantes con el objetivo de viabilizar la redistribución social del ingreso en especial hacia los sectores populares. Esta certeza, surge a partir de reconocer que el mercado no ofrece respuestas a los muchos problemas de crecimiento y desarrollo que se plantean en las sociedades contemporáneas en los países emergentes, como es el caso de Argentina.

---

<sup>28</sup> Oszlak refiere a la Capacidad de externalizar poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales, la Capacidad de institucionalizar su autoridad imponiendo una estructura de relaciones de poder que garanticen su monopolio sobre los medios organizados de coerción, la capacidad de diferenciar su control, a través de la sociedad civil, la capacidad para internalizar una identidad colectiva mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertinencia y solidaridad social y la capacidad para garantizar la reproducción de los medios de producción. (Oszlak; 2004)

Como decíamos anteriormente, a partir del 2003 se instala democráticamente en la Argentina un régimen de gobierno centrado en el Estado como promotor del desarrollo, que plantea el crecimiento económico con inclusión social sobre la base de la industrialización del país. La instalación de este nuevo modelo va más allá de la implementación de medidas económicas: implica profundizar un debate sobre la justicia distributiva, la propiedad de los recursos y la concentración de capitales así como también retomar la cuestión de la liberación -como conquista de la libertad y autonomía de los pueblos de América latina.

En este mismo año, se plantean una serie de políticas públicas de reparación por parte del Estado de las inequidades generadas por el mercado, centradas en el trabajo digno, la educación, la salud y la seguridad social. Algunos de sus principales logros están asociados a la implementación de políticas activas de ingreso, tipo de cambio competitivo, política de desendeudamiento externo, acumulación de reservas, políticas de promoción de la reindustrialización, modificación del perfil exportador, sustitución de importaciones, fortalecimiento del mercado interno, fortalecimiento de las economías regionales, y la implementación de una política fiscal activa.

En este marco, es clave la necesidad de generar un proceso de sustitución de las importaciones y de fortalecer un sector industrial que produzca valor agregado a partir de la manufactura y/o industrialización de materias primas, sumado a la necesidad de priorizar el mercado y el consumo interno.

La superación integral de la pobreza es entendida no como un problema individual vinculado a la incapacidad del sujeto a integrarse a la sociedad, sino como un problema social en las sociedades contemporáneas, que da cuenta de un patrón productivo y de consumo que construye una sociedad injusta.

Un Estado que contemple la superación de la pobreza como emergente de desigualdades sociales, requiere de la concepción e implementación de lo que Oszlak (2001) denomina *Estado transversal*,

“... que rompe con los típicos compartimentos estancos que separaban a sus planos nacional-subnacional y público-privado, asumiendo un rol cualitativamente diferente en la articulación horizontal de esos componentes polares” (Oszlak O, 2001:2).

El mismo debe ser conceptualizado a partir de intentar dar cuenta de la dualidad en la que se inscribe: ya que por un lado posee los medios para el ejercicio del control y la coerción social,

pero a su vez se constituye en el garante y promotor de los derechos humanos, requiriendo la instauración de una lógica de derechos como eje en el diseño de las políticas sociales

Desde esta concepción de Estado, coexisten *políticas sociales* con “políticas públicas con enfoque de derechos desde el cual se puede apreciar el conjunto de funciones del Estado” (Andrenacci L, 2006 en Meschini; 2012; 20), constituyéndose en el centro donde se articula el estado con la sociedad organizada. Este entramado forma parte de los sistemas de protección social, que buscan sustentar el proceso de transformación de la sociedad en términos de justicia social.

Cabe señalar que, a los efectos de este análisis, se consideran *políticas públicas* a aquellas medidas que el Estado desarrolla para garantizar el bien común, que surgen de una ley del Estado que reconoce y otorgan beneficios en carácter de *derechos* a la población integrada o no en el mercado de trabajo. Estas políticas presentan un carácter universal y una institucionalidad diferente a las *políticas sociales*, que se encuentran más condicionadas por la continuidad o no de determinado gobierno y que poseen un financiamiento presupuestario, una estructuración administrativa y operativa asignada por ley. (Meschini; 2012; 21)

Un ejemplo de política pública propia de este período, es la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino, a partir de la sanción de la Ley de movilidad jubilatoria N° 26.467. Esta normativa permite a través de la ANSES la vuelta a un sistema previsional basado en el sistema solidario de reparto, posibilitando que cerca de 2.400.000 personas que carecían de los años de aportes necesarios para jubilarse, pudieran acceder a una prestación previsional. Además, prevé una moratoria especial, que permite regularizar aportes autónomos adeudados desde 1993. Esta política pública, que facilito la inclusión de trabajadores autónomos con deudas de aportes, configura una medida estructural de transferencia de recursos del sector financiero al provisional. Permite al Estado Nacional mayor autonomía y control de los fondos, diferenciándose de las políticas privatizadoras que en la década del ‘90 fueron las causantes del déficit fiscal crónico y el endeudamiento a tasas alta (Sanmartino J, 2009: 7-8)

Las Política Sociales, forman parte de “un proceso (que) implica la intervención de distintos actores al momento de su formulación y desenvolvimiento en contextos atravesados por las diferentes posiciones y miradas que intervienen<sup>29</sup>” reconociendo entonces la importancia que posee la organización popular y de la sociedad en este proceso.

---

<sup>29</sup> Kirchner, Alicia, *Módulo Políticas Sociales*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación – UNLA, 2010, pág. 96



En efecto, si analizamos conceptualmente las políticas sociales, podemos observar que las mismas pueden ser mitigadoras, reparadoras o constructoras. La primera es básicamente compensatoria, con el objetivo de disminuir los riesgos. Es básicamente una propuesta del modelo neoliberal, con programas focalizados, con elección de beneficiarios. La reparadora, comprende políticas sociales concretas de protección y reconstrucción, mientras que la constructora, pretende construir inclusión social, a través de medidas preventivas, promotoras y de construcción de ciudadanía. Tanto en la política reparadora como en la constructora, se reconocen a las personas como titulares de derecho. En cambio para la mitigadora, o la de beneficencia, los individuos son beneficiarios o clientes”. (A Kirchner, 2011:34)

En esta línea el Ministerio de Desarrollo Social, tenía tres grandes planes tendientes a mejorar la calidad de vida de los hogares y regiones económicamente menos favorecidas: *el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*, *el Plan Familias* que reabsorbió a la mayoría de los Planes Jefes y Jefas y *el Plan de Desarrollo Local y Economía Social*. El primero, tiene como objetivo el brindar asistencia alimentaria a los hogares, facilitar la auto-producción de alimentos a familias y redes prestacionales, realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados. El segundo Plan coordina esfuerzos y recursos del Estado nacional con los Estados provinciales y municipales y las organizaciones de la sociedad civil para proteger e integrar a las familias en riesgo social, a través de prestaciones monetarias. La misma consiste en \$155 a los hogares con un hijo hasta \$355 a los hogares con 6 o más hijos menores de 19 años a cambio del compromiso del núcleo familiar con la educación y la salud de los niños/as y adolescentes a cargo. Actualmente, más de medio millón de familias están incluidas en este Plan. El último Plan del Ministerio tiene como objeto lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo y mejorar la calidad de vida de las familias. Para ello, el Ministerio financia distintos proyectos productivos y comunitarios.

A modo de síntesis, se puede decir que las políticas sociales integrales propias de este período implican un cambio respecto de la concepción neoliberal de las políticas sociales, ya que se centran en una promoción de la intervención integral, el abordaje territorial, como forma de articular verticalmente lo local con lo nacional y superar la centralidad del Estado nacional en el

diseño de políticas sociales, introduciendo las especialidades propias de cada provincia y municipio.

### **3.6- Características de las Políticas sociales del Modelo de Desarrollo Argentino:**

En este capítulo haremos referencia a las características de las políticas sociales en Argentina, poniendo énfasis en el cambio de paradigma que las mismas atraviesan a partir de la llegada del Kirchnerismo al gobierno nacional. Para esto, se realizará una definición conceptual sobre las mismas.

Las políticas sociales pueden ser entendidas como intervenciones estatales complejas que regulan los procesos de reproducción social en forma diferenciada, operando en forma indirecta sobre la relación capital-trabajo Danani (2004) citado en Norma Stati (2010: 162).

A comienzos del siglo XXI, ha surgido un consenso respecto a que la política Social es parte de las funciones primarias del Estado, y supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos del mercado. Las Políticas Sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos. Constituyen una parte esencial de cualquier estrategia nacional de desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social (Isabel Ortiz, (2007: 6).

#### **Cambio de enfoque en las políticas sociales:**

Si existe una institución financiera internacional que ha tenido una particular influencia en el devenir económico de nuestro país, esa es el FMI. Desde su ingreso en 1956 hasta la fecha, la Argentina ha firmado más de veinte acuerdos con el organismo. (Vanoli; 2010)

La regularidad que uno encuentra en los acuerdos que ha suscripto nuestro país es la adopción sistemática de políticas económicas de tipo ortodoxo que implicaban ajuste fiscal (suba de impuestos y descenso del gasto), restricción monetaria, lo cual elevaba las tasas de interés, estabilidad en el tipo de cambio y liberalización de las transacciones de capital y comerciales. La combinación de estas políticas, acompañadas generalmente con devaluaciones implementadas

con anterioridad, traía como resultado una baja del salario real y una contracción de la economía en su conjunto.

Muchas veces, los países en vías de desarrollo acuden al FMI como forma de legitimar sus programas económicos de tipo liberal, o bien para entrar en el juego perverso de “convencer” a los mercados de que las políticas que el país en cuestión está siguiendo son atinadas, y que el desembolso solicitado al organismo es una simple prueba de que el modelo económico descansa sobre bases sólidas. (Vanoli; 2010)

En particular, a partir del acceso de nuestro país a los mercados internacionales de crédito hacia finales de los '70, el FMI tomó cierto sesgo hacia los grandes bancos internacionales, quienes fueron los encargados de reciclar los llamados petrodólares, actuando en forma de lobbista internacional de los intereses del sector financiero, diseñando y recomendando planes de ajuste que permitieran el repago de los compromisos adquiridos en desmedro de cualquier otro objetivo deseable de política doméstica (crecimiento, empleo, inversión productiva, etc.).

Las relaciones de la Argentina con los organismos financieros internacionales estuvieron también vinculadas a una elevada dosis de cesión de soberanía política y económica, ya que eran los organismos los que diseñaban los planes de estabilización a ser implementados, sin reparar en los costos sociales de los ajustes. Nuestro país es un perfecto ejemplo en este punto, ya que durante los '90, con la desocupación trepando al 20 por ciento, nuestro país era presentado en los foros internacionales como alumno ejemplar del FMI.

En enero de 2006, finalmente se canceló las obligaciones con el FMI, pero ante el advenimiento de una nueva crisis desde mediados de 2007 y con la recesión mundial que aún hoy muestra sus secuelas, muchas veces se alzan a favor de acceder a alguna de las líneas de crédito que ofrece el organismo.

Si algo logró consagrar el fundamentalismo del capital reinante en las últimas décadas del siglo XX en nuestro país, fue la ideología del dominio del mercado mundial, que termina reduciendo la globalización a una dimensión unidimensional (la económica), que desvincula el espacio de la política y el espacio del mercado. La economía separada de los contextos político-institucionales y socio-culturales donde opera, como una variable independiente y anterior al resto de las

dimensiones sociales. Sobre esa base se han fundamentado históricamente tanto las creencias en recetas económicas universalmente válidas, como enfoques de derrame que entienden que lo importante es garantizar el funcionamiento económico más allá de sus consecuencias sociales y laborales. (Oscar Madoery; María Belén Ordoñez; 2013)

La diferencia entre el inicio del período democrático y el comienzo del siglo XXI, estuvo dada en que durante muchos años el campo popular se mantuvo disgregado y no lograba consolidarse en el plano democrático, ya que las fuerzas políticas mayoritarias aparecían cooptadas por expresiones neoliberales y/o conservadoras.

Durante este período, el escenario de lucha es desde la movilización social, la decisión estatal y el acompañamiento de países vecinos. La innovación histórica que expresa el proyecto inaugurado en 2003 en el escenario político argentino, fue la de recuperar toda la fuerza nacional-popular del peronismo con sus banderas de inclusión, autodeterminación, movilización social y manifestación callejera, al tiempo de poner en vigencia banderas que también supo enarbolar el progresismo más sincero, como los derechos humanos y el reconocimiento de las diversidades. (Oscar Madoery; María Belén Ordoñez; 2013)

El proyecto popular parte de una concepción de primacía política por sobre la económica, descrea de la línea de modernización y entiende que las razones de la diferenciación social son históricas e implican una relación de dominación y sometimiento de unos a otros. La sociedad está constituida sobre la base de relaciones desiguales de poder y la lucha política es por imponer un interés particular sobre el conjunto social. La organización social es predominantemente tensionada, porque los hombres son seres interesados y la evolución de las sociedades se da fundamentalmente sobre la base de conflictos, de rupturas, de triunfos y derrotas sociales. Piensa en términos de heterogeneidad estructural de las sociedades y en un sujeto fracturado, que son los pueblos originarios, los “condenados”, los movimientos sociales, los trabajadores, los “otros”. (Oscar Madoery; María Belén Ordoñez; 2013)

Alicia Barcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL afirma que “a partir de 2003, Argentina inició un cambio muy positivo. Hubo una acción muy valiente del Estado para transformar profundamente el modelo. Hay un quiebre cuando uno compara la década de los 90. Argentina junto con Brasil, Bolivia y Venezuela, son los países de la región que más redujeron la desigualdad y la pobreza. Eso sin contemplar la Asignación Universal por hijo; midiendo eso los resultados son todavía mejores. También ha mejorado considerablemente el balance de pagos y

la cuenta corriente, la deuda pública tiene un muy buen comportamiento y aumentan las reservas internacionales. El Estado ha tomado decisiones correctas para la sociedad argentina (Barcena, 2010; en Paula Meschini; 2015; 174).

Dentro de estas decisiones se puede mencionar la definición de un nuevo tipo de cambio, el fomento del desarrollo de una industrialización nacional incipiente, la finalización de la sobrevaluación cambiaria, la nacionalización de los servicios públicos y la consolidación de un piso mínimo de ingreso monetario en los sectores populares a partir del aumento periódico del salario mínimo en el marco de acuerdos paritarios, del mejoramiento del ingreso de jubilaciones y pensiones con ajustes periódicos, de acuerdos de precios para limitar los procesos inflacionarios (Varesi, 2010; en Paula Meschini; 2015; 175).

Se consiguió alejar al país de la cesación de pagos, se disminuyeron los índices de pobreza y de desempleo y se produjo la cancelación anticipada de la totalidad de la deuda con el FMI por un monto de 9.810 millones de dólares, con el objetivo declarado de terminar con la sujeción de la política económica a las indicaciones de éste organismo internacional. Durante el año 2005, se realizó el canje de la deuda, que iniciaba las renegociaciones por los bonos que habían quedado en default desde 2001.

Desde hace más de tres décadas, la Argentina se encuentra inserta en un mundo financieramente globalizado.

La reactivación económica que se verificó desde fines de 2002 se apoyó en un significativo proceso de sustitución de importaciones que volcó la demanda hacia bienes y servicios nacionales.

También ha tenido trascendencia en la recuperación económica la incorporación al consumo de un amplio grupo poblacional de menores ingresos que fue beneficiado por diversos planes de asistencia social por parte del Estado.

En este periodo de reactivación económica tuvieron importancia ciertas políticas económicas, como la instauración del control de cambios y la obligatoriedad en la liquidación de divisas en el BCRA, una política monetaria moderadamente expansiva y las intervenciones orientadas a mantener un tipo de cambio competitivo y estable.

Un elemento central para asegurar la recuperación fue la decisión de defender las reservas internacionales y negociar con firmeza soberana con acreedores públicos y privados, a diferencia de lo que venía ocurriendo en un ominoso pasado en que la Argentina parecía limitarse a firmar

cartas de adhesión a los dictados del FMI y sus representados. (Vanoli; 2010)

Al estabilizarse la situación económica, el Estado argentino presentó los lineamientos de su propuesta para la reestructuración de la deuda, sobre la base de que sólo el crecimiento económico podría atender una deuda razonable y que responda al criterio proclamado y reclamado de sustentabilidad.

A partir del año 2003, con la llegada del gobierno kirchnerista al poder se comienza a cuestionar el modelo neoliberal haciendo mención desde el Gobierno a un proceso de reconstrucción social, desde un nuevo paradigma económico y político, que promueve la producción nacional a partir de la sustitución de importaciones y restituye derechos, desde un Estado presente, activo y promotor que recupera el espacio simbólico perdido, de lo público.

Alicia Kirchner (2010) en el texto “Políticas Sociales del Bicentenario hace referencia a la importancia de las Políticas Sociales integrales” sostiene que la integralidad de la política, implica un trabajo conjunto y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas.

La integralidad, es entendida en dos sentidos:

Integralidad en la mirada, desde el respeto en la construcción territorial, superando la visión fragmentada; Integralidad en la gestión, desde la articulación intersectorial, multiactoral e interjurisdiccional.

Estas políticas se diferencian de las altamente focalizadas que terminan siendo reduccionistas. Las mismas ya 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 lo público entendido por el sistema de protección social que garantiza el acceso a la salud, a la educación, a la justicia, a la vivienda, era sólo para los pobres estructurales.

También la autora hace referencia a que las políticas sociales pueden ser:

- 1.- Mitigadoras.
- 2.- Reparadoras.
- 3.- Constructoras.

La mitigadora, es básicamente compensatoria. Su objetivo es disminuir los riesgos de una persona o familia. Es la propuesta del modelo neoliberal, con programas focalizados, con elección de beneficiarios. Padrones de pobres y naturalización de la pobreza. Es reduccionista en

su aplicación. Una práctica política que discrimina por su discrecionalidad. La beneficencia busca beneficiarios y es discrecional. En la época de la sociedad de Beneficencia, los asistidos, los beneficiarios eran los pobres. Ambos conceptos no transforman la realidad; necesitan individuos beneficiarios como objeto de sus acciones.

La reparadora, apoyándose en la tradición que inaugura Eva Perón que afirma “que donde hay una necesidad hay un derecho” encuadrando la acción social en un acto de restitución de derechos y de justicia social, reconociendo por un lado las inequidades de un sistema económico injusto, y desculpabilizando de esa manera a los pobres ya que no son los que no saben o no pueden, sino las víctimas de una sociedad basada en el lucro y no en la solidaridad.

Esta política comprende políticas sociales concretas de protección y reconstrucción.

La constructora, construye inclusión social y toma a las personas como titulares de derechos, fundamentalmente se ejecuta a través del trabajo y la educación, es preventiva, promotora y de construcción de ciudadanía.

En cuanto a la intervención social del Estado, las medidas desarrolladas por las dos últimas administraciones han sido de tres clases: 1- *de carácter transitorio*: debido principalmente a las consecuencias de la crisis del 2001 y ahora al proceso inflacionario. Podemos señalar entre ellas los distintos subsidios a empresas de transporte, a diferentes rubros de la canasta básica, la doble indemnización, el Plan Jefes y el Plan Familias; 2- *de carácter repositivo*: es decir, políticas cuyos objetivos han sido restituir alguna situación considerada como un derecho violado ya sea por la crisis del 2001 o por anteriores políticas. Podemos señalar entre ellas, la reforma laboral de 2004, la restitución de los haberes de los jubilados y los sueldo de los estatales, el aumento del mínimo imponible en ganancia, la política de derechos humanos 3- *de carácter constitutivo*: que tienden, dadas las condiciones socio-históricas y la orientación ideológica particular del gobierno, a configurar y articular una nueva relación, un nuevo escenario entre los actores destinatarios de aquellas políticas. Podemos señalar entre estas políticas la Ley de Educación Federal, el Plan Manos a la obra, la inversión pública directa, etc. (Dossi y Sanguinetti, 2007: 17).

### **Las políticas sociales luego del neoliberalismo:**

Siguiendo esta línea, analizaremos las políticas sociales que fueron seleccionadas para la realización de la presente tesis, las cuales fueron elegidas en base a un espacio temporal, ya que la tesis abarca desde el año 2003 hasta el 2007.

Además, la política social “jefes y jefas de hogar desocupados para la inclusión social” es la política que muestra un cambio de enfoque con las anteriores, ya que es la primera en aplicarse luego de la crisis en Argentina.

### **Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para la Inclusión Social:**

Como parte de una de las primeras acciones de gobierno del Dr. Eduardo Duhalde, quien se hizo cargo de la Presidencia de la Nación de manera interina (2002-2003), declarando como primer medida, la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, se crea un seguro de empleo que será destinado a jefes y jefas de hogar desocupados denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para la Inclusión Social (PJ y JHD)<sup>30</sup>

La extensión en todo el territorio nacional del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados, logró hacer efectivo en lo inmediato, el derecho familiar a la inclusión social, dispuesto por el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, en el que se otorga rango constitucional a los tratados y convenciones sobre derechos humanos suscriptos por nuestro país y en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Las condiciones económicas, políticas y sociales de surgimiento del programa incidieron en su diseño confiriéndole características que lo diferencian, no sólo de las estrategias utilizadas hasta el momento en la Argentina, sino también de otros programas de transferencia de ingresos implementados en algunos países de la región. La rápida incorporación de beneficiarios que en pocos meses alcanzó a casi dos millones de familias<sup>31</sup> y la abrupta clausura de inscripción a escasos dos meses de haberse iniciado el programa marcó, sin duda, significativamente su diseño e implementación. (Laura Golbert y Claudia Giacometti; 2008)

---

<sup>30</sup> Instrumentado a través del dictado del Decreto N° 565/2002.

<sup>31</sup> Es una cifra que por su magnitud contrasta con los beneficios otorgados por otros programas de empleo gestionados durante la década de los 90. Incluso es un número más alto que la suma de todos ellos: en 1997 que es el año en que se distribuye el mayor número de beneficios, el conjunto de beneficiarios de los distintos programas de empleo es inferior a los 140.000 beneficios mensuales. (Golbert; Giacometti; 2008)



Este Decreto establecía en varios de sus artículos los requisitos necesarios para acceder al subsidio que implicaba acreditación de los siguientes requisitos:

a.- La condición de Jefe/ a de Hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada.

b.- Hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional.

c.- Escolaridad en condición de alumno regular del o los hijos a cargo menores de 18 años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo.

d.- Control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos a cargo, menores de 18 años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.

e.- La condición de discapacitado del o de los hijos a cargo mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.

f.- Residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante documento nacional de identidad argentino.

g.- Para el caso de los jóvenes, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada.

h.- Para los mayores de 60 años, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada y no haber accedido a ningún beneficio provisional.

El Plan tuvo por objeto brindar una ayuda económica (\$150 mensuales) a los titulares del beneficio asegurando:

La concurrencia escolar de los hijos así como el control de salud de los mismos.

La incorporación de los beneficiarios a la educación formal.

Su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral.

Su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional.

En el artículo 12 del decreto de creación del PJH se establecía que para ser beneficiario se debía cumplir con una contraprestación laboral y que estas actividades podían ser de “capacitación o comunitarias”. Las alternativas previstas eran:

- Actividades comunitarias (este tipo de contraprestación prevé tareas de interés social y comunitario que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población. Ellas deberán estar a cargo del municipio y/o de otros organismos ejecutores -públicos o privados sin fines de lucro-).
- Capacitación: finalización del ciclo educativo formal -EGB 3, Polimodal o Primaria / secundaria- (esta contraprestación tiene como objetivo mejorar los niveles de alfabetización y promover la incorporación de los beneficiarios al sistema educativo formal), y acciones de formación profesional (contraprestación que tiene como finalidad promover el acceso de los beneficiarios a la formación profesional, orientándola a la demanda de los sectores de actividad económica, en el marco de las economías regionales).
- Incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal (contraprestación que tiene como objetivo reinsertar laboralmente en el sector privado a los trabajadores desocupados beneficiarios del Plan. El beneficiario podrá incorporarse a una empresa o institución privada por un período de hasta 6 meses y luego tendrá oportunidad de formar parte de su personal estable, de acuerdo a la necesidad del empleador).

En el artículo 12 del decreto de creación del PJH se establecía que para ser beneficiario se debía cumplir con una contraprestación laboral y que estas actividades podían ser de “capacitación o comunitarias”. El cumplimiento de esta normativa no resultaba una tarea sencilla. Por una parte, para generar fuentes de trabajo se necesitaba contar con recursos que el gobierno no tenía. De ahí que la mayor parte de las contraprestaciones laborales se limitaron a la realización de trabajos comunitarios.

En su inicio, las dificultades para cumplir con los otros requisitos previstos en el plan - el control de la escolaridad de los niños, la cobertura de vacunación y el control de la salud de embarazadas – eran muchas. Con las finanzas de los gobiernos provinciales, responsables primarios de la

gestión de los sistemas educativos y de salud en crisis, los atrasos en el pago de haberes de los empleados públicos y una alta conflictividad laboral, era imposible garantizar el acceso a los servicios sociales. Incluso, el momento de iniciación del programa fue un escollo para el cumplimiento de la condicionalidad educativa. En efecto, la duración prevista inicialmente era de nueve meses. Cuando el programa alcanzó su mayor cobertura, en mayo del 2002, las clases ya hacía dos meses que habían comenzado. Esta exigencia del programa parece, entonces, más vinculada a una estrategia de búsqueda de consensos y necesidad de articular un mensaje de un gobierno que ponía en marcha un país en crisis que a un objetivo real que se pretendiera cumplir. La ausencia de evaluaciones oficiales de impacto en los niveles de escolarización y de acceso a la salud es otro indicador de la poca importancia que el gobierno otorgaba a este requisito. A estas dificultades se sumaban los históricos obstáculos para la coordinación de las políticas públicas del estado argentino.

Desde su inicio, y hasta la actualidad, el plan obtiene su financiamiento en el marco de la declaración de la “emergencia ocupacional”. La normativa inicial del PJH, si bien marcó las líneas generales del programa, fue modificándose de acuerdo con la situación socio económica, los conflictos y las demandas de distintos actores sociales tanto en las condicionalidades puestas como en las misiones y funciones de las distintas instancias participantes.

### **Características de los beneficiarios en septiembre de 2002:**

Los actores que estuvieron involucrados en la gestión del programa - en el que se destacan los “piqueteros” y los Consejos Consultivos Locales - así como el tipo de participación que tuvieron, los diferencia de otros programas de transferencia de ingresos. En un momento de alta conflictividad social era preciso generar condiciones para legitimar el programa y a la vez armar una red institucional que permita dar una rápida respuesta. Estos objetivos fueron alcanzados gracias a la presencia de actores sociales no gubernamentales e instancias municipales que posibilitaron su rápida implementación. (Laura Golbert y Claudia Giacometti; 2008)

La influencia de los movimientos de desocupados (conocidos como “piqueteros”) está presente en la propia definición del programa. El movimiento de los piqueteros surge en la Argentina a mediados de la década de los años noventa (Svampa et; 2003 en Golbert, Laura 2006).

La característica que los identificó fue que sus integrantes, que en su gran mayoría habían sido trabajadores despedidos por la ola de privatizaciones de empresas públicas, utilizaron como modalidad de protesta los cortes de rutas. Con actores sociales organizados, que reclaman trabajo y se siguen identificando como trabajadores, fue preciso introducir en el PJH la contraprestación laboral como una condicionalidad.

El momento político requería reducir los niveles de conflictividad en una sociedad que demandaba –con reclamos organizados que se hacían sentir en el espacio público y que contaron, al menos en sus inicios, con la solidaridad de una buena parte de la sociedad– fuentes de trabajo y no sólo una ayuda para mitigar las consecuencias de la pobreza. Los Consejos Consultivos, conformados por actores representativos de cada jurisdicción, jugaron un papel importante en el ámbito municipal garantizando, al menos en el discurso, la descentralización operativa del programa. En la normativa se establece que los Consejos Consultivos, que ya habían sido creados en ocasión del lanzamiento del Plan Jefes I, controlarían localmente la transparencia y ejecución del programa. (Laura Golbert y Claudia Giacometti; 2008)

Desde el punto de vista del género, la presencia del sexo femenino entre los beneficiarios fue siempre muy elevada. A partir del inicio se observa una clara tendencia a la disminución de los beneficiarios varones (se produjo en dos años una baja de 5 puntos porcentuales), porque han logrado una mayor inserción en el mercado de trabajo. (Neffa; 2009)

Por lo general son las mujeres quienes más asumen las tareas de mantener la relación con los planes de este tipo, las que asisten con más facilidad a las reuniones, las que son más participativas y, aún sin definirse propiamente como jefes, son las que han acudido a inscribirse asumiendo la posición de jefas.

En cuanto a la edad de los beneficiarios, para el año 2002, hasta los 30 años, son entre 37,3 y 39,5 %; de 31 a 40 años, 29,2 y 30,05 %; de 41 a 60 años, 31,7 y 29,5 %; de 61 y más años de edad, 1,8 y 1,1 %, respectivamente. El grupo de los menores de 26 años disminuye su participación en 6 puntos porcentuales entre 2003 y 2005 posiblemente debido a su incorporación al mercado de trabajo. (Neffa; 2009)

En lo que hace al nivel de instrucción de los beneficiarios, la gran mayoría se ubica hasta el nivel de secundario incompleto, representando el 82,0 % del total, pero esa proporción es mayor en el interior del país.

### **Alcances y cobertura del programa:**

La aplicación del PJH alcanzó a casi el 20% de los hogares en el momento de mayor cobertura del plan (2003), con intensidad diferente en las distintas provincias.

El monto de la prestación no permitió a los hogares atender los valores de la canasta básica aun cuando fuera presentado como un “derecho a la inclusión social”. En octubre de 2002 el 93% de los hogares con beneficiarios se ubicaba bajo la línea de pobreza y el 57% se encontraba en situación de indigencia. La aplicación del PJH permitió disminuir la brecha pero no alcanzó a cambiar la situación de los hogares pobres. El efecto sobre la incidencia de la indigencia, fueron más intensos: sin la prestación el porcentaje de hogares indigentes se hubiera incrementado un 77.4%. (Monza; 2003 en Laura Golbert y Claudia Giacometti; 2008)

Otra característica que lo distingue de la mayor parte de los programas sociales implementados en la Argentina durante la década de los noventa es el origen de los recursos. En el año 2002 el programa se financiaba exclusivamente con recursos de la Tesoro Nacional. Para ello se reasignaron los créditos presupuestarios, absorbiendo recursos de otros programas sociales que, en ese momento, estaban en ejecución. Si bien a partir del 2003 y hasta la actualidad, el PJJHD cuenta con un préstamo del BID, Banco Interamericano de desarrollo, por 600 millones de dólares, destinado a fortalecer los mecanismos institucionales de control y financiar algunas acciones vinculadas a la contraprestación, el mayor volumen de recursos (superior al 80%) continúa siendo el tesoro nacional. Con la creación del PJJHD se produce un cambio en la relación Nación/provincia con respecto a la década anterior. Hasta ese momento las provincias fueron las principales sostenedores de los programas vinculadas al empleo. Al absorber una gran parte de sus eventuales beneficiarios, el PJJHD significó una reducción de las erogaciones provinciales en planes de empleo. A pesar del incremento del gasto provincial en el año 2004, el peso de los programas nacionales cuyo principal exponente es el PJJHD representa el 89% de los recursos. (Laura Golbert y Claudia Giacometti; 2008)

### **Debates y críticas:**

El PJ y JHD, como política social, introdujo algunos giros en las interpretaciones más usuales que se realizaban en el campo de las ciencias sociales acerca de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito (FMI, BM, PNUD) que proponían a la focalización en la

asignación de recursos según diferentes criterios: por franja etárea, sexo, localización, por actividad económica. etc. Es así que conforme a estos lineamientos este plan focaliza en los jefes y las jefas de hogar desocupados, combinando por los menos tres indicadores para la construcción de esta focalización: jefatura de hogar; sexo, ocupación. A modo de ejemplo, cabe mencionar que el reconocimiento a la jefatura femenina de los hogares, no solo reconoció la existencia de hogares diferentes a la familia tradicional, sino que el asignar recursos monetarios a las mujeres sean estas o no jefas de hogar, posibilitó por parte de las mismas el ejercicio de una serie de decisiones en relación a la vida cotidiana y por ende de manejo del poder al interior del hogar. Prueba de ello, es que cuando se traspasó del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados al Programa Familias por la Inclusión Social, los varones que en su momento eran titulares de dicho plan, debieron pasar la titularidad a la mujer, en los únicos casos que no se dio traspaso de titularidad fue en aquellos en los cuales había varones que vivían solos con sus hijos (familia mono parental), o en los que la madre de los niños, se encontraba discapacitada física o mentalmente o emancipada o existiera razón justificada por la cual no pudiese disponer de la titularidad; permitiendo a la mujer un cambio de posición dentro de la estructura de los roles familiares asignados culturalmente donde el hombre es entendido como único proveedor.

Organizativamente, el PJ y JHD tuvo una descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se efectivizó desde la red de Oficinas de Empleo del MTE y SS en articulación con los municipios y los diferentes movimientos sociales en cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, actuando como organismo fiscalizador del funcionamiento del Plan. A través del Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales se efectuaba la verificación individual y periódica de cada uno de los beneficiarios a fin de corroborar la superposición de otros planes sociales o beneficios previsionales. En esta tarea tuvo una acción preponderante la actividad desarrollada por el Consejo Consultivo integrado por representantes de los trabajadores, los empresarios, los movimientos sociales, las organizaciones sociales e instituciones confesionales, que fueron creados específicamente para monitorear la ejecución del Plan y su correcta asignación, aunque también se constituyeron en ámbitos de construcción de confianza y de representación social y política.

## **Programa Familias por la Inclusión Social:**

La crisis del 2001 provocó la renuncia al cargo de presidente de la Nación de Fernando de la Rúa. En un clima de alta conflictividad económica y social, con partidos políticos que habían perdido toda legitimidad, declarado ya el default con los organismos internacionales, se suceden tres gobiernos. Recién en enero del 2002 comienza el proceso de consolidación de las instituciones con la designación de Eduardo Duhalde como presidente de la Nación. (Laura Golbert y Claudia Giacometti; 2008)

Una de las primeras medidas que decretó fue la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria<sup>32</sup>.

El Ministerio de Trabajo pone en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD), cuyo principal objetivo fue transferir un ingreso fijo a Familias con hijos hasta 18 años. Pocos meses después hubo modificaciones en su diseño. Los cambios a la propuesta inicial se originaron en los consensos alcanzados en la Mesa de Diálogo Social, llamada por el Presidente y que convocó a diversos actores sociales y políticos. La novedad más importante de la reformulación, es que se lo consideró como un programa de Inclusión Social y se extendió a la totalidad de hogares con jefes y jefas desocupados. (Laura Golbert y Claudia Giacometti; 2008)

El Programa Familias nace como una reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) que había sido creado en 1996<sup>33</sup> y reorientado luego de la crisis de 2001 con la incorporación de un componente de transferencia de ingresos : Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH)<sup>34</sup>, que por una decisión de gobierno la titularidad del ingreso se asignó a las mujeres. (CELS; 2007)

---

<sup>32</sup> Ley N° 25.561, de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, y el Decreto N° 50 de fecha 8 de enero de 2002. La Ley N° 25.820, los Decretos N° 50 del 8 de enero de 2002 Y N° 165 del 22 de enero 2002 la modifican, sancionan y complementan.

<sup>33</sup> Resolución SDS 1599/96

<sup>34</sup> Para ello se re direccionaron los siguientes préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): BID n° 1031/oc-ar (Apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes – Subprograma capacitación y orientación laboral); BID n° 1059/oc-ar (Gestión ambiental de la cuenca Matanza – Riachuelo); BID n° 1060/oc-ar (Reforma de la educación superior técnica no universitaria); BID n° 1068/oc-ar (Desarrollo integral de grandes aglomeraciones urbanas del interior); BID n° 1134/ocar (Apoyo a la reforma del sector de agua potable y alcantarillado); y BID n° 1164/oc-ar (Reformas y desarrollo de los municipios argentinos). A su vez, dichos recursos fueron utilizados para reformular los siguientes préstamos, referidos a los lineamientos del Plan de Emergencia Social en materia de salud, educación, desarrollo social y trabajo: BID n° 940/oc-ar (Mejoramiento de barrios); BID n° 996/sf-ar (Atención a grupos vulnerables); BID n° 1008/ sf-ar (Atención a niños y adolescentes en riesgo); BID n° 1021/oc-ar (Atención a grupos vulnerables); BID n° 1031/oc-ar (Apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes –

El Ministerio de Trabajo abordó a través del PJJHD las situaciones de desocupación masiva, complementándolas con acciones de capacitación laboral, estrategias de reinserción de los beneficiarios al mundo del trabajo mediante convenios con empresas en la que se compartía el costo laboral, entre otras iniciativas. Este programa concitó una importante adhesión y legitimidad social, como vía reconocida para paliar la crisis aguda.

Los procedimientos de inclusión de beneficiarios al PAGV y al componente IDH se basaron en la información contenida en las fichas SISFAM<sup>35</sup> relevadas por el SIEMPRO<sup>36</sup>.

A medida que avanzó la extensión territorial del IDH, se mejoraron y consolidaron los padrones de beneficiarios dotando a la intervención de mayor transparencia e Información para la toma de decisiones.

En 2003 el IDH avanza en el establecimiento de un conjunto de procedimientos Indispensables para estandarizar la ejecución del componente, entre los cuales se

Destaca:

(i) Forma de cobro: se modificó el procedimiento previsto originalmente, pasando de certificados a tarjeta magnética.

(ii) Periodicidad en el cobro: se alcanzó la meta de pagos mensuales y se estableció un circuito eficaz de monitoreo bianual del cumplimiento de las condicionalidades y la tramitación para las altas y bajas.

(iii) Padrón de beneficiarios: el IDH y más tarde el Programa Familias, consolidaron el padrón de beneficiarios.

(iv) Organización institucional / territorial: se organizó una coordinación general en el nivel nacional, en espejo con una coordinación en los niveles provinciales y Locales.

En su actual formato, el Programa Familias fue lanzado por el gobierno nacional en Octubre de 2004, para dar lugar a la captación de beneficiarias del PJJHD que optaran por cambiar de plan asistencial a partir de haber sido evaluadas como “inempleables”. Se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (resolución MDS n° 825/05, art. 3°; decreto n° 1506/04, art. 4°). (CELS; 2007)

---

subprograma becas de retención escolar); BID n° 1111/oc-ar (Atención a niños y adolescentes en riesgo); y BID n° 1193/oc-ar (Reforma de la atención primaria de salud: Salta, La Pampa y Córdoba).

<sup>35</sup> Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales

<sup>36</sup> Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales



Para atender estas necesidades y especificidades, se convino en traspasar los beneficiarios del PJJHD a los programas sociales que operaban en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Programa Familias y Plan Integral de Promoción del Empleo). Comenzó el proceso de traspaso de los hogares beneficiarios del PJJHD que reunieron las condiciones de mayor vulnerabilidad y bajas condiciones de inserción al mercado de trabajo en el corto plazo.

En 2005 se realiza una prueba piloto para el traspaso de 1700 familias beneficiarias del PJJHD al IDH, según los criterios que aún se mantienen: familias con 2 hijos hasta 19 años, educación de la madre inferior a secundaria completa. Los criterios relativos a Hijos y/o personas con discapacidad a cargo, sin límite de edad.

Como dijimos en párrafos anteriores, la Resolución MDS 825 / 2005, crea el Programa Familias por la Inclusión Social, y se resuelve que el PAGV y el componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) se integren al Programa destinado a: (i) los actuales beneficiarios del Sub. Programa IDH, (ii) Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, (iii) beneficiarios/as del PJJHD que no califiquen según lo dispuesto en el decreto 1506 / 2004, ya señalado (Artículo 3º de la citada Resolución). En el artículo 9º de la misma Resolución se establece que “el Ministerio podrá determinar la incorporación al Programa Familia de nuevas familias beneficiarias, atento al alcance nacional del mismo, ante circunstancias excepcionales que así lo justifiquen, prioritariamente en las zonas vulnerables y/o de riesgo social identificadas por el Ministerio, previo relevamiento a través de la ficha social “Las familias cuentan”(Familias con hijos o menores a cargo de hasta 19 años de edad, hijos o personas a cargo con discapacidad sin límites de edad y mujeres embarazadas)”.

Simultáneamente, según los lineamientos del Decreto 1506/ 2004, la Emergencia ocupacional Nacional se prorrogó hasta el 31 de diciembre 2005 y con ello la vigencia Del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

### **Características generales del programa:**

El Programa Familias fue creado como una de las alternativas para “salir” del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que fuera implementado por el Estado Nacional como respuesta a la aguda crisis institucional, política, social y económica que estalló a fines de 2001.

Este programa está destinado a receptores del subprograma Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) del PAGV y a receptores/as del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que no sean evaluados como “empleables” por los Ministerios de Trabajo y Empleo y Seguridad Social.

Al respecto, los artículos 4º y 5º del decreto 1506/04 establecieron expresamente que los receptores con posibilidades de empleo continuarían percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo y que aquellos que no fueran calificados de tal modo podrían ser incorporados a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano “creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social”<sup>37</sup>. (CELS; 2007)

Este Programa estaba orientado a atender las situaciones de pobreza de los hogares, titularizando a las mujeres (jefas o no jefas de hogar) para recibir el beneficio y dotando simultáneamente, a las y los sujetos que integraban el hogar de un conjunto de derechos entre los que se destacan:

(i) ingreso por hijo/hija hasta cumplimentar 6 hijo/as,

(ii) cumplimiento de los ciclos educativos y de atención de salud básica para los niños, niñas y adolescentes. Ello estimula a las familias a velar por la asistencia escolar de sus Hijos y al Estado (nacional, provincial y local) a adecuar y expandir la oferta de servicios que aseguren estos derechos.

(iii) admisión de hogares con jefes /jefas ocupados como beneficiarios del Programa.

(Vi) autonomía de la titular del beneficio para distribuir estos recursos según las necesidades particulares de la familia.

### **Objetivo:**

El “Programa Familias por la Inclusión Social”, tenía como objetivo fundamental promover la protección e integración social de las familias en situación de y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos.

Por intermedio del Programa se propone mejorar la calidad de vida de la familia a través del fortalecimiento de su rol y el cumplimiento de todas sus funciones, promover el desarrollo

---

<sup>37</sup> Los documentos presentados en la página web del MDS para esa fecha recogen declaraciones de la Ministra Alicia Kirchner, quien señaló que “los dos objetivos centrales de estos cambios son promover la cultura del trabajo en los que tienen mayores condiciones de empleabilidad y fortalecer la calidad de vida de los niños, sobre todo en lo que se refiere a su educación y su salud” y también del viceministro, Lic. Daniel Arroyo, quien sostuvo que “el traspaso está dirigido a prestar más atención a los sectores indigentes y a los pobres estructurales, sobre todo de quienes están lejos de la reinserción laboral, a los que se le dará un acompañamiento con un tutor” (CELS; 2007)

integral de los derechos de los niños y los jóvenes y la integración de todas las personas del grupo familiar”. (Resolución 825/2005)

Dicho Programa garantizaba un ingreso no remunerativo, donde se entrega un subsidio a las familias que reúnen los requisitos previamente definidos, en la medida que el total de ingresos del hogar no supere el monto del salario mínimo, vital y móvil, así como también el de Promoción familiar y comunitaria, donde se busca promover acciones de promoción en cuatro líneas principales: i) educación, ii) salud, iii) capacitación para el trabajo, y iv) desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes. (CELS; 2007)

**Destinatarios del programa:**

Estaba destinado a los beneficiarios del subprograma para el desarrollo humano (IDH) del PAGV y del plan jefes y jefas de hogar. El nivel educativo requerido debía ser menor a la secundaria completa, y con dos o más hijos menores de 19 años a cargo o (discapacitados de cualquier edad) o mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad. Esta transferencia era compatible con otros ingresos en el hogar, siempre que sumados no lleguen al salario mínimo vital y móvil.

**Requisitos:**

Solo pueden ser beneficiarios quienes ya lo eran del Programa Jefes y Jefas o del IDH. Para permanecer en el programa es preciso acreditar dos veces por año la asistencia de los menores de 5 a 18 años a la educación formal y la cobertura de vacunación y controles bimestrales de salud en el caso de embarazadas. El beneficio no es incompatible con otros ingresos en el hogar, siempre que la totalidad del mismo no supere el Salario Mínimo Vital y Móvil. La normativa establece que se podran incorporar nuevos beneficiarios “ante circunstancias excepcionales que así lo justifiquen” (825/2005).

Documentación requerida: DNI de cada uno de los integrantes del grupo familiar; partida de nacimiento de cada hijo o documentación que acredite la tenencia a cargo de un menor; Si alguno/a de los hijos mayores de 19 años presentaba alguna discapacidad era necesario presentar certificado; Si la titular o alguna de sus hijas estaba embarazada, presentar certificado de embarazo según corresponda.

### **Componentes del Programa:**

El Programa estaba conformado por dos Componentes: ingreso no remunerativo, promoción familiar y comunitaria.

El componente de ingreso no remunerativo: consistía en una transferencia monetaria directa a las familias en situación de pobreza con hijas/os menores de 19 años beneficiarias, efectuada a través de una entidad bancaria. Este ingreso monetario se transfería en calidad de subsidio no rembolsable y estaba sujeto a contraprestaciones en salud y escolaridad.

El componente de promoción familiar y comunitaria: contribuiría a mejorar la calidad de vida y los niveles de integración social de las/los beneficiarias/os, a través de: favorecer la participación en actividades educativas y de salud; fortalecer las posibilidades de inserción en el sistema de representación social y ciudadana.

#### **a) Componente de Promoción Familiar y Comunitaria:**

##### **Objetivos:**

El Componente de Promoción Familiar y Comunitaria, tenía como objetivos específicos:

- i) mejorar el acceso, permanencia y desempeño en el sistema educativo formal de integrantes del núcleo beneficiario;
- ii) fortalecer y promover los procesos de promoción y prevención de la salud;
- iii) fortalecer los procesos de participación comunitaria, y articulación de las organizaciones de la sociedad civil y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

##### **Líneas de Acción:**

El Componente se estructuraba alrededor de tres tipos de intervención en las localidades:

###### **- Apoyo Escolar:**

Su propósito era mejorar el proceso de enseñanza – aprendizaje, actuando sobre algunas de las causas y efectos del fracaso escolar de niñas/os y adolescentes que están dentro del sistema educativo. Actuaba sobre dos actores: a) las/os alumnas/os, mejorando su rendimiento, reduciendo el índice de repitencia y favoreciendo la permanencia en el sistema; b) las familias,

fortaleciendo su vínculo con el proceso educativo, revalorizando su rol de promotores de la escolarización de sus hijas/os y fortaleciendo su relación con la escuela.

Se propone una intervención fuertemente vinculada con la institución educativa, procurando constituirse en un soporte; por un lado, colaborando con la recuperación y contención de las/los niñas/os con dificultades; y por otro lado, convocando y promoviendo la participación de la familia y de las organizaciones comunitarias que apoyan la educación.

El apoyo escolar se sitúa desde la concepción del desarrollo de capacidades para el aprendizaje, superando la tradicional visión puntual para los momentos de “emergencia” escolar. Cada módulo incluye: un trayecto con los alumnos, talleres con padres; talleres con docentes del Apoyo escolar y de grado y jornadas recreativas con los participantes.

Los talleres con padres y docentes tendrán, entre otros, los siguientes objetivos: (i) fortalecer el vínculo familia – escuela, para potenciar la educación de los niños, y promover mejores condiciones de educabilidad; (ii) recabar información sobre las dificultades de aprendizaje registradas en el hogar y en el aula; y (iii) reflexionar acerca de las problemáticas del aula en condiciones de vulnerabilidad social.

**Desarrollo familiar y comunitario:**

El objetivo de los talleres era promover el desarrollo de destrezas para la vida en las familias. De esta manera, se pretendía mejorar su posición frente a diferentes situaciones que generan exclusión social, limitan el pleno acceso a servicios sociales y el goce de sus derechos de ciudadanía. Los tipos de talleres que podían implementarse eran:

<b>Talleres de Desarrollo Familiar y Comunitario</b>	
<b>Desarrollo infantil y juvenil</b>	Brindar herramientas para identificar las etapas de desarrollo de los niños y como abordar y mejorar su crianza
<b>Optimización del uso de los recursos del hogar</b>	Brindar herramientas para hacer un uso mas eficiente de los recursos del hogar ( incluyendo nutrición)
<b>Genero, Salud Sexual y</b>	Promover la identificación de necesidades de hombres y

<b>Reproductiva</b>	mujeres, y sus relaciones de genero, en relación a sus derechos y la adquisición de comportamientos en salud materna sexual y reproductiva
<b>Derechos y construcción de ciudadanía</b>	Capacitar a las familias para identificar, ejercer y respetar los derechos civil, social y políticos
<b>Prevención de la violencia domestica</b>	Promover la cultura de respeto a la integridad física, emocional y espiritual de las personas
<b>Autonomía personal</b>	Promover el afianzamiento de la autonomía personal
<b>Prevención de riesgos sociales para jóvenes</b>	Promover la prevención de riesgos sociales como drogadicción, violencia , etc.
<b>Jóvenes como constructores de ciudadanía</b>	Estimular la reflexión de los jóvenes sobre su papel como constructores de ciudadanía

Los talleres tendrían distinta duración, que va de uno a tres meses, según su contenido. Podrían asistir los adultos y jóvenes de las familias beneficiarias del programa.

**- Remoción de Barreras:**

Su propósito era facilitar el acceso a la oferta de terminalidad educativa y formación profesional y/o capacitación laboral.

A través de ello, mejorar las condiciones básicas para continuar en el sistema educativo, aumentar las posibilidades iniciales de empleabilidad y fortalecer procesos de desarrollo personal: autoestima, participación ciudadana, acceso a bienes y servicios culturales, mayores posibilidades de expresión, conocimiento y defensa de los derechos.

La prestación consiste en una ayuda económica de 50 pesos por mes destinada al pago de movilidad, refrigerio y/o útiles; que facilite el acceso al servicio. Los perceptores de este beneficio podían ser: las titulares, los cónyuges y los hijos mayores de 19 años.

### **Relevamiento de Necesidades y Recursos:**

La aplicación del Componente en el territorio tenía como condición básica la realización del proceso de Relevamiento de Necesidades y Recursos. Se iniciaba cuando se cumplieran las siguientes condiciones: i) el Programa es presentado ante las autoridades provinciales y municipales; ii) se hayan firmado los convenios entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y las Provincias, y luego entre éstas y los municipios; iii) se encuentren conformados los equipos técnicos provinciales y locales.

El Relevamiento de Necesidades y Recursos constituye la primera instancia en la elaboración de las actividades que conformarán la intervención del Componente a nivel local. Su metodología de diseño respeta dos principios básicos: i) la participación de los actores, y ii) la visión desde la gestión.

El propósito es establecer un diagnóstico de la situación local con el objeto de identificar problemáticas que permitan ajustar la formulación de las actividades a implementarse en la realidad local. En este sentido, en la elaboración del diagnóstico se considerarán:

- a) El menú de actividades del Componente. Esto permitía encuadrar en los ejes temáticos en los cuales se centrará el relevamiento y análisis de la población.
- b) El equipamiento y los recursos locales en las áreas de servicios de salud pública y educación (formal y no formal).
- c) La oferta de Programas Sociales en las áreas de Salud, Educación y en los cuales resulte factible establecer articulaciones con las actividades del Programa Familias.
- d) El tipo de demandas e intereses de los beneficiarios.

Esta indagación incluye el relevamiento de la demanda y la oferta, para definir el dimensionamiento de las actividades que integrarán la intervención del Componente en el nivel local.

Se llevaba a cabo a través de la realización de una serie de talleres donde participaban los actores del estado (nacional, provincial y local) y la sociedad local. Este espacio permitía compartir la información, debatir alternativas y alcanzar resultados a partir de los cuales se identifiquen las características de las actividades de apoyo escolar, desarrollo familiar y comunitario y remoción de barreras que se implementarán en cada localidad. Se estima una duración de cuatro semanas para la realización de este mapeo.

#### **- Modalidad de Gestión:**

El Componente tiene dos operatorias de ejecución:

La primera, a través de la cual se ejecuta la línea de Remoción de Barreras, consiste en la liquidación del aporte monetario por el Nivel Central del Programa y su transferencia directa al beneficiario.

La segunda, a través de la cual se ejecutan las líneas de Apoyo Escolar y Desarrollo Familiar y Comunitario, consiste en la realización de los módulos y los talleres, por parte de una Organización Ejecutora, Para ello, el programa realiza un llamado público convocando a entidades de la sociedad civil con experiencia en la gestión de proyectos sociales de mediana y gran magnitud a presentar sus antecedentes. Las postulantes se registraban para la precalificación, concurso y selección de Organizaciones Ejecutora para la implementación técnica, administrativa y económica del Componente en una zona determinada.

#### **Financiamiento:**

Para el financiamiento del programa, el Gobierno Nacional había arribado a un acuerdo-préstamo con el banco interamericano de Desarrollo por un total de 1000 millones de dólares para cubrir los próximos tres años de gestión (el aporte del Tesoro Nacional es de 300 millones y el del BID de 700 millones).

#### **Debates y críticas:**

En esta sección se hará referencia a los debates y críticas que realizan los distintos autores a partir del análisis de diferentes textos que han efectuado en torno al Programa Familia por la Inclusión Social.

A continuación se presentan algunos puntos que han sido debatidos por los diferentes autores que resultan significativos de ser considerados en relación a la focalización del Programa en las



mujeres, la caracterización que se establece entre las personas, y por último, al déficit en calidad y accesibilidad a los servicios sociales. Una de las mayores críticas que se le hace al programa Familias está desarrollado por distintos autores como Laura Pautassi, Eleonor Faus y Luis Campos, en su texto “Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el Discurso de Derechos Y la Practica Asistencial” (2007), los cuales hacen referencia a que el mismo está destinado casi exclusivamente a mujeres, resultando inadmisibile la total ausencia de la perspectiva de género en el diseño e implementación del mismo, ya que se encuentra en absoluta contradicción con lo establecido y recomendado por los distintos órganos especializados en la materia, como por ejemplo el CEDAW , el cual en sus recomendaciones a nuestro país, expresadas en su 31° sesión (Julio de 2004), precisó que si bien se celebra la adopción y la aplicación de políticas y programas sociales y económicos encaminados a contrarrestar los efectos de la crisis en el país, al Comité le preocupa que las mujeres sean principalmente beneficiarias de dichas medidas, en lugar de ser participantes y actoras en pie de igualdad en su diseño y aplicación. Una de las grandes preocupaciones del Comité es que esta exclusividad pueda perpetuar visiones estereotipadas acerca del papel de las mujeres y los hombres en lugar de prestar un apoyo efectivo a la potenciación e independencia política y económica de la mujer.

La caracterización que se establece entre personas, sean éstas empleables o inempleables, Otros autores destacan QUE teniendo en cuenta el punto de vista de la igualdad y no discriminación, preocupa el encasillamiento de las personas como “empleables” o “inempleables”, ya que resulta discriminatorio. Si bien esto no quita que haya que trabajar con las mismas en relación con sus habilidades, conocimientos, capacitación, para acceder al mercado de trabajo formal. Por ejemplo, Pilar Arcidiácono hace referencia a que es posible que el mismo origen del Programa Familias por la Inclusión Social explique por sí solo de qué manera el Programa se encuentra pensado bajo una lógica que se distancia de los derechos. Esto se puede explicar a partir de que en octubre de 2004 el Poder Ejecutivo estableció un procedimiento para que el MTEySS y el MDS clasificaran a los receptores del PJJDH según sus condiciones de “empleabilidad”. Para quienes se los consideró “inempleables” se propuso su traspaso al Programa Familias. Como puede desprenderse de la descripción de las características socio-demográficas de los receptores, a este grupo pertenecerían no sólo las personas mayores de 60 años, sino también las mujeres con responsabilidades familiares, cuya permanencia en la inactividad puede asociarse con la dificultad para resolver el problema entre trabajo remunerado y trabajo de cuidado no

remunerado. Para ellas, el gobierno propone el Programa Familias. Luego, el condicionar las transferencias a otras exigencias- relacionadas con la educación o la salud de los hijos/as - parte del supuesto no explicitado que resulta necesario “generar” un compromiso por parte de los/as pobres con la superación de su pobreza, además de suponer que la gente pobre no necesariamente sabe lo que es mejor para ellos y sus familias. Así, muchos programas incorporan inicialmente a las mujeres como “recursos” más que como receptoras, suponiendo, a través de este mecanismo, que se genera en ellas el compromiso de la “participación social”. Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini (2008) sostienen que, aunque el desdoblamiento entre el Familias y el Seguro parte del reconocimiento de las necesidades diferenciales de los beneficiarios, puede plantearse el problema de que se genere una división espuria entre “empleables” y “no empleables”, o entre “pobres” y “trabajadores”, con el riesgo de perpetuar a los beneficiarios en condiciones que no les permitan desarrollarse y mantenerse autónomamente en el largo plazo. Además, los distintos Programas podrían incorporar algunos elementos que faciliten la participación laboral de sus beneficiarios, así como subsidios para el cuidado de niños o guarderías gratuitas a tiempo completo. (Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini; 2008)

Al déficit en calidad como a la accesibilidad de los servicios sociales otros autores como Laura Golbert, Claudia Giacometti (2008) expresan que estos déficits en los servicios sociales como los de educación y salud se convierten en barreras que dificultan que programas como el Familias sean puertas de entrada para sus beneficiarios al sistema de protección social. Logrando mejorar la calidad y el acceso a los servicios sociales, estos programas podrán ser realmente herramientas eficaces para impulsar un proceso de inclusión social. Caso contrario su función quedará reducida a transferir ingresos a las familias, no colaborando con el objetivo de las mismas.

#### **4. Marco interpretativo:**

##### **Rupturas y continuidades en las discusiones teóricas en torno al concepto de desarrollo:**

En este apartado se hará un recorrido histórico que dé cuenta tanto de las rupturas como de las continuidades en las discusiones teóricas en torno al concepto desarrollo. Además se realizará un cuadro comparativo en donde se podrá observar en las distintas políticas sociales cómo se utiliza la categoría de desarrollo, así como a partir de qué momento se produce una ruptura en las mismas y se habla de un cambio de paradigma.

##### **Rupturas:**

La crisis del modelo neoliberal dejó al país sumido en una profunda crisis. Crisis especialmente de sus instituciones y sobre todo con fuerte impacto negativo en los sectores populares, incluyendo a una clase media que había descendido por el desempleo a la denominada categoría de “los nuevos pobres”<sup>38</sup>. En dicha crisis existieron factores estructurales y actores sociales que se movilizaron a favor de un cambio de los dispositivos que mantenían el régimen de acumulación por entonces vigente. En cuanto a los factores estructurales, podemos señalar que el retraso cambiario afectaba directamente la competitividad del sector industrial como también del sector primario exportador, teniendo además un impacto directo sobre la generación genuina de empleo. Dicha falta de competitividad, además se traducía en un déficit creciente en la balanza comercial, un déficit fiscal a partir de la retracción de la actividad económica y una dependencia creciente del financiamiento externo. (Marina Virginia Dossi; Juan Santiago Sanguinetti; 2007)

En cuanto a los actores que propiciaron el cambio del modelo, podemos señalar que a partir de las restricciones estructurales anteriormente señaladas se fue conformando paulatinamente un eje social a favor de la devaluación que contradictoriamente aglutinaba a la casi totalidad del sector

---

<sup>38</sup> El modelo neoliberal, en el que la hegemonía de lo privado había triunfado sobre lo público, significó el agravamiento de todas las variables sociales: Desocupación, pobreza, indigencia. La experiencia argentina en la década del `90 muestra que las políticas nacionales estaban lejos de la persona y con profundos costos sociales, era como un círculo perverso, donde se alimentaron y potenciaron el desempleo y la marginalidad, con impacto en los sectores medios y un saldo, “los nuevos pobres”. La violenta repercusión de lo económico respecto de lo social dio lugar a una nueva cuestión social, que exige superar los sofismas y las visiones economicistas, que como vimos son fragmentarias y reduccionistas. Decimos que estamos colocando una bisagra en las políticas sociales, incorporando el modelo científico a lo cotidiano, asumiendo una visión integral sistemática y ecológica, en la que el hombre es el centro de la organización de la sociedad. Es necesario continuar con estas políticas que han permitido modificar el signo de los indicadores sociales, luchar contra la cultura del “no se puede”, y poner en acción la capacidad de hacer y transformar colectivamente. (Kirchner, A; 2010)

industrial, al sector agrario<sup>39</sup>, a los sindicatos, a gran parte de la estructura partidaria del justicialismo y del radicalismo<sup>40</sup> y a diferentes movimientos sociales que subterráneamente fueron surgiendo en los 90' y que tuvieron su eclosión como actores políticos preponderantes en la escena nacional a partir de su incidencia en la definición de los temas de la agenda social, tras la devaluación.

Luego de la caída de la convertibilidad, el nuevo modelo económico denominado por muchos de sus impulsores como “nacional industrial” se ha constituido en función de dos dispositivos institucionales básicos: un tipo de cambio alto que posibilita: 1-superávit en la balanza comercial, 2-superávit fiscal en función de las retenciones sobre las exportaciones de los bienes primarios, 3-competitividad internacional de los productos primarios y manufacturados y la inversión pública como motor dinámico del crecimiento económico, especialmente en infraestructura y servicios a partir del superávit obtenido por el tipo de cambio alto. (Marina Virginia Dossi; Juan Santiago Sanguinetti; 2007)

Dicho modelo ha tenido logros genuinos en cuanto mejoría de indicadores socioeconómicos. Sin dudas, el primer logro ha sido un crecimiento constante de la economía argentina de un 8% anual y el segundo ha sido la caída constante de la desocupación; desde su pico más alto en el 2002, del 21 por ciento pasó al 8,5 por ciento en el 2007.

En cuanto a la segunda característica, la inversión pública en infraestructura y servicios ha aumentado constantemente en los últimos cinco años. Si desagregamos por rubros la inversión pública, observamos al respecto un gran dinamismo en infraestructura urbana y transporte: red vial urbana, ferrocarriles, red vial interurbana, agua potable. (Marina Virginia Dossi; Juan Santiago Sanguinetti; 2007)

Podemos afirmar que las políticas que planteó el gobierno del presidente Néstor Kirchner en cuanto bienestar e integración social están centradas en la inversión pública, tanto como “soporte” de la inversión privada, como también multiplicadora de puestos de trabajo; y en este

---

<sup>39</sup> Al respecto se pueden consultar los trabajos de Schorr (2001; 2004; 2005) y Castellani, A. y Schorr, M. (2004) y Arceo, E. y Schorr, M. (2004).

<sup>40</sup> En este sentido, el denominado grupo “devaluacionista” se acercó a dirigentes del radicalismo como Raúl Alfonsín y del Justicialismo como el entonces senador Eduardo Duhalde quienes venían manifestándose opuestos al modelo neoliberal y pedían con diferentes grados de intensidad la salida de la convertibilidad. Al respecto el útil consultar las declaraciones de época de estos dirigentes en los principales medios periodísticos. (Dossi; Sanguinetti; 2007)

contexto, las políticas salariales distributivas y las políticas sociales son en el mejor de los casos, un “engranaje” secundario dentro de esta estrategia general de desarrollo.

Siguiendo a los autores previamente mencionados, podemos detallar los cambios introducidos en el nuevo régimen de acumulación:

***Cambios con respecto a las Privatizaciones:*** Se ha detenido el impulso privatizador de los 90’, tanto por la falta de empresas públicas susceptibles de ser privatizadas, como así también por la deslegitimación<sup>41</sup> de esta alternativa tras la crisis del 2001. Además ha existido una mayor capacidad de veto por parte del Estado hacia las empresas privatizadas que se tradujo en multas por incumplimiento de contratos en algunas, quitas de concesiones en otras y renegociación de los contratos en el resto<sup>42</sup>. También ha resurgido tímidamente la asociación mixta con capitales privados en aquellas áreas consideradas estratégicas política y económicamente<sup>43</sup>. Han existido medidas claramente correctivas como en el caso de la Reforma Previsional, sancionada en el 2007, que fundamentalmente posibilita a los beneficiarios optar y pasarse de las AFJP al régimen de reparto. Por último, ha tenido lugar un conjunto de subsidios al transporte de pasajeros intra-urbanos y de larga distancia (tanto de empresas públicas privatizadas en los 90’, como empresas privadas de transporte en general. por lo que, el subsidio actual a las empresas de transportes no hace otra cosa que, con impuestos pagados por los propios trabajadores, subsidiar la ganancia empresarial en general.

***Cambios con respecto a la Flexibilización Laboral:*** En el gobierno de Fernando De la Rúa se sancionó la Ley de Reforma Laboral 25.250, que profundizó el proceso de flexibilización comenzado en los 90’. La mencionada ley establecía entre sus puntos más importantes un período de prueba de tres meses ampliable a doce meses por medio de convenios colectivos y no

---

<sup>41</sup> “En primer lugar, debemos afirmar que luego de la estrepitosa caída de la convertibilidad a fines del 2001, han entrado en crisis los diferentes dispositivos ideológicos que sustentaban al modelo neoliberal. Esto significa que, si bien aún no esté definido qué rumbo va a tomar la Argentina, se puede debatir nuevamente cuál va a ser la nueva relación entre estado, mercado y comunidad. En otros términos, el contrato social ha entrado en un impasse: puede que haya una restauración de lo viejo o una nueva relación en esta tríada. La restauración de lo viejo sería principalmente continuar con un modelo que reproduce las desigualdades y los efectos socialmente disruptivos del mercado, liberado de toda tutela... ¿Cuál es la otra tendencia, el otro rumbo a tomar? “El regreso del Estado”, y la intervención social del mismo podrían significar muchas cosas, entre ellas el aumento de diferentes tipos de particularismos: por ejemplo, quedarse en la focalización de programas, como los son el Plan Jefes y Jefas de Hogar, es legitimar, de manera fáctica el discurso neoliberal: tarde o temprano esta forma de intervención traerá, y ya las trae, aparejada una red clientelar funcional a la estructura política de turno” (Sanguinetti: 2002, pág 12)

<sup>42</sup> Abeles, M. (1999). “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?, Revista Época, Año 1, N. 1, Buenos Aires.

<sup>43</sup> Como ha sido el caso de Aerolíneas Argentina, la Petrolera Enarsa o los fondos fiduciarios de inversión mixta.

existía ni indemnización ni preaviso en caso de despido; dos sistemas de indemnización de acuerdo a la fecha de ingreso del trabajador; en cuanto al derecho de huelga, se reglamentaba el uso de la medida de fuerza para servicios esenciales; por último, establecía que en la negociación colectiva, aquellos convenios que estuviesen vencidos debían ser renegociados por las partes y si no se arribaba a un acuerdo, el Ministerio de Trabajo era el responsable de dictar la sentencia definitiva.

En el 2004, se derogó la controvertida Ley 25.250 y se reemplazó por una nueva cuyos objetivos centrales eran la recuperación del trabajo decente, plasmada en la modificación del período de prueba, para que dejase de ser un mecanismo de precarizar a la fuerza laboral. También fue relevante la unificación del sistema de indemnizaciones, que especificaba entre sus principales puntos: un período de prueba máximo de tres meses, sin indemnización pero con un preaviso de 15 días, que en caso de no ser respetado debía ser sustituido con una indemnización equivalente a los quince días; se establecía una indemnización equivalente a un mes de sueldo por año de antigüedad o por fracción mayor a los tres meses; en la negociación colectiva se restituyó la ultra actividad, es decir, que las condiciones del último convenio se encuentran en vigencia hasta un nuevo acuerdo homologado por las partes y siempre se debe respetar el convenio colectivo que resulte más favorable al trabajador; en cuanto al derecho de huelga, se mantuvo la reglamentación para los servicios hospitalarios, de agua, luz y gas y los controles aéreos; por último, se establecía explícitamente una política de promoción de empleo focalizada al sector Pyme, ya que las firmas con plantas de personal de hasta 80 empleados verían reducidas por un año el 33 % de sus cargas patronales de cada nuevo empleado que incorporasen. Si el trabajador era beneficiario de un Plan Jefes y Jefas la rebaja llegaría hasta un 50 por ciento. (Marina Virginia Dossi; Juan Santiago Sanguinetti; 2007)

***Cambios con respecto al proceso de Descentralización:*** El impulso descentralizador se ha detenido, tanto por la falta de consenso hacia dichas medidas como porque no existen espacios de aplicabilidad<sup>44</sup> para continuar con dicho proceso.

En cuanto al sistema educativo bajo la época kirchnerista, se propuso para el debate un proyecto de reforma educativa a través de la realización de jornadas con la propuesta de implementar una nueva Ley de Educación Nacional que tuviese realmente en consideración las necesidades educativas de nuestro país. El interés del gobierno de Néstor Kirchner en el ámbito educativo se

---

<sup>44</sup> Aunque quede la posibilidad “teórica” de municipalización.

basaba en la necesidad de revisar la Ley Federal de Educación de los años noventa y promulgar una nueva ley que como se mencionó tuviese consenso y fuese aceptada por los distintos actores intervinientes en el plano educativo<sup>45</sup>. La nueva ley de Educación Nacional es la 26.206, con la que se unifica el sistema educativo en el país; la obligatoriedad en todo el territorio argentino se extiende desde los 5 años de edad hasta la finalización del nivel de educación secundaria (13 años de escolaridad obligatoria); incluye también el tratamiento de la educación especial, rural, artística, intercultural bilingüe y no formal; etc. Retoma la idea de sistema educativo a partir de la integración de los diferentes niveles.

***Cambios con respecto a las Políticas focalizadas:*** En el año 2002, existían dos Ministerios encargados de las políticas sociales tendientes a mejorar el bienestar de los sectores que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social: el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo.

El Ministerio de Desarrollo Social, tiene tres grandes planes tendientes a mejorar la calidad de vida de los hogares y regiones económicamente menos favorecidas: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Familias que reabsorbió a la mayoría de los Planes Jefes y Jefas y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social. El primero, tiene como objetivo el brindar asistencia alimentaria a los hogares, facilitar la auto-producción de alimentos a familias y redes prestacionales, realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados. El segundo Plan coordina esfuerzos y recursos del Estado nacional con los Estados provinciales y municipales y las organizaciones de la sociedad civil para proteger e integrar a las familias en riesgo social, a través de prestaciones monetarias. La misma consiste en \$155 a los hogares con un hijo hasta \$355 a los hogares con 6 o más hijos menores de 19 años a cambio del compromiso del núcleo familiar con la educación y la salud de los menores a cargo. El último Plan del Ministerio tiene como objeto lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo y mejorar la calidad de vida de las familias. Para ello, el Ministerio financia distintos proyectos productivos y comunitarios a diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de todo el país. En cuanto a las políticas del Ministerio de Trabajo, por un lado continúa administrando los Planes Jefes y Jefas de Hogar. Paralelamente, se desarrollan otros planes como el de Reinserción

---

<sup>45</sup> Es válido recordar que la Ley de Educación Federal de los noventa fue ampliamente resistida por los gremios docentes y desde numerosos sectores educativos fue considerada como una ley ilegítima

que incentiva a las empresas a incorporar personas desocupadas o beneficiarias del Plan Jefes obteniendo un 50 % de descuento en las contribuciones que deberán realizar por el nuevo trabajador y el Seguro de Capacitación de Empleo, que otorga una asignación mensual a los desempleados y la posibilidad de capacitarse y ser asesorado con el objeto de la obtención de un empleo. (Marina Virginia Dossi; Juan Santiago Sanguinetti; 2007)

Con la recuperación económica y caída del desempleo las políticas sociales han quedado destinadas a los sectores sociales más vulnerables otorgando a los mismos activos materiales directos, relacionales y culturales que de por sí no garantizan la plena integración social de éstos. Otra de las rupturas que se puede observar durante este periodo es ante todo, la instalación de la política por sobre lo político (Mouffe, 2006 en Meschini; 2015; 176), que permitió entender que la riqueza no se distribuye naturalmente, sino que la misma se encuentra en litigio, en disputa y que es el Estado el que debe intervenir en el comportamiento de los sectores económicos dominantes con el objetivo de viabilizar la redistribución social del ingreso, en especial hacia los sectores populares.

En cuanto a los derechos humanos, siguiendo a Paula Meschini, podemos enumerar la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y el inicio del proceso de enjuiciamiento y condena efectiva a la violación de los Derechos Humanos por Delitos de Lesa Humanidad por parte de la Justicia Ordinaria.

Además el establecimiento del enfoque de Derechos Humanos de manera transversal en todas las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación y en el diseño e implementación de políticas sociales, fortalecieron procesos organizativos en los sectores populares permitiendo la democratización en la toma de decisiones, la apertura de nuevas instancias de debate y participación en la distribución por los espacios de poder.

Una de las rupturas más importantes que produjo fue el restablecimiento de la primacía de la política por sobre la economía.

El kirchnerismo pudo manejar el delicado equilibrio que debió hacer entre continuidades y rupturas con los modelos económicos, sociales y políticos que le precedieron.

Siguiendo a Oscar Madoery (2013), el nuevo ciclo expansivo de la economía permitió una significativa recuperación del empleo, con tasas elevadas de ocupación.



La evolución del empleo y de las remuneraciones indujo a una importante reducción de los índices de pobreza e indigencia y la elasticidad empleo-producto promedio en estos años alcanzó niveles altos que no se habían dado en otras fases expansivas (Kosacoff y otros, 2007).

El cambio de ciclo permitió la redinamización de actividades productivas capital intensivo y actividades mano de obra intensiva, aunque con dosis duraderas de informalidad en el empleo generado y dificultades de empleabilidad de trabajadores que habían perdido capacidad profesional. Además, el proceso se fue dando con persistencia de bolsones de exclusión y brechas de bienestar entre diferentes sectores sociales.

Como el patrón de crecimiento sostenido iniciado en el año 2003 continuó hasta principios del 2008, contribuyó de manera significativa a disminuir el desempleo, alcanzando valores de un dígito. El crecimiento de la economía se mantuvo, en parte, gracias a la definición de un tipo de cambio competitivo que protegió la producción doméstica permitiendo el restablecimiento de encadenamientos productivos y la recuperación de la capacidad ociosa instalada, la que combinada con mayores inversiones posibilitaron la expansión del potencial productivo. Este esquema generó las condiciones propicias para que se acelere la creación de puestos de trabajo registrados, al tiempo que se redefinían las potestades reguladoras y promotoras del Estado.

El renovado clima económico, social e institucional permitió una paulatina recuperación del valor del trabajo y una reducción de la incertidumbre que enfrentaban los empleadores respecto del sostenimiento del proceso económico.

### **Continuidades:**

Estas rupturas mencionadas anteriormente, han sido acompañados por políticas continuistas, según diversos autores, como la conservación del esquema de servicios públicos privatizados (a pesar de algunas estatizaciones no estratégicas), la descentralización provincial de los servicios educativos y de salud que se ha mantenido, la enajenación de los recursos naturales, la orientación agro minera-exportadora, las tenues modificaciones en el patrón impositivo (salvo en lo tocante a las retenciones a la exportación), el papel aún sobresaliente de la banca privada en la distribución del crédito, entre otros aspectos.

También plantea, que las brechas económicas y sociales abiertas en los noventa, y reforzadas luego de la salida desordenada de la convertibilidad, se han consolidado.

Siguiendo a Maristella Svampa (2008), la inflexión de la política social es doble. Por un lado, la política social actual es absolutamente coherente con las políticas sociales anteriores; más aún, podría decirse que por su misma envergadura y alcance apunta a la consolidación de la matriz neoliberal, al fijar la inclusión de los excluidos en tanto excluidos. Por otro lado, y de manera casi paradójica, la crisis del 2001 otorgó al peronismo una nueva oportunidad histórica, pues le permitió dar un enorme salto a partir de la masificación de los planes asistenciales y recomponer los históricos –y deteriorados– vínculos con los sectores populares.

Así, en un contexto de penuria y exclusión, los dispositivos del clientelismo afectivo se potenciaron y, a la vez, se transformaron, asegurando la posibilidad de la reproducción del peronismo «desde abajo».

Atilio Borón (2005), por su parte, menciona que nada permite suponer que en la agenda gubernamental de Kirchner figure la ruptura con el neoliberalismo, prerequisite indispensable para poder gobernar bien —es decir, con eficacia y legitimidad popular— y para evitar que la democracia sea absorbida por la dinámica descuidadadora de los mercados.

El principal artífice de su política económica, el Ministro Roberto Lavagna, representa apenas una ligera variante dentro de las orientaciones neoliberales predominantes en el país desde hace más de diez años, y su designación tuvo lugar en el gobierno de Duhalde. Debe recordarse que durante el mismo la única iniciativa de política económica que se adoptó fue la de negociar incansablemente con el FMI haciendo caso omiso de abrumadoras recomendaciones en contrario, desde economistas ligados al establishment internacional como Joseph Stiglitz y Paul Krugman hasta todas las variantes del pensamiento crítico local y latinoamericano, que aconsejaban olvidarse del FMI y cambiar decididamente el rumbo de la economía argentina, cosa que no se hizo. Por eso no sorprende comprobar que los “ganadores” y los “perdedores” de las políticas económicas del kirchnerismo sean hoy los mismos que había durante el menemismo y el efímero gobierno de la Alianza. (Borón; 2005)

A pesar del notable cambio en la retórica oficial, el injusto patrón distributivo del ingreso establecido con las reformas neoliberales de los noventa se ha mantenido inalterado.

En resumen, el panorama económico del kirchnerismo exhibe las siguientes características: negociación dura con el FMI, pero persistencia práctica de las orientaciones generales del Consenso de Washington y cumplimiento de las obligaciones con los organismos multilaterales de crédito; ocasional indocilidad ante los mandatos de la Casa Blanca (desobedeciendo cuando le

exige que condene a Cuba pero obedeciendo cuando le pide que, junto a Brasil y Chile, vaya a Haití a reprimir, o que continúe negociando con el Fondo) y, sobre todo, salida de la convertibilidad sin salir del neoliberalismo, que es el gran problema que tiene la Argentina. (Borón; 2005)

Argentina salió de la convertibilidad pero no del neoliberalismo. Tal como ha sido demostrado en numerosos trabajos, los rasgos fundamentales del modelo económico implantado a sangre, fuego y corrupción en los noventas persisten hasta nuestros días.

La pertinaz firmeza del neoliberalismo se verifica en el continuado predominio de las siguientes características:

- La valorización de la renta financiera como el eje fundamental de la política económica. La especulación financiera está oficialmente alentada, pues las ganancias que produce no generan obligaciones impositivas en la Argentina. Sigue siendo más rentable especular financieramente que producir bienes o servicios.
- La inmutabilidad de un patrón distributivo de ingresos y rentas extraordinariamente desigual y regresivo, resultante de las políticas del “neoliberalismo salvaje” implantadas en los años del menemismo.
- La vigencia de los parámetros macroeconómicos fundamentales instituidos durante los años noventa, como las privatizaciones, la desregulación y liberalización de los mercados, la apertura externa, la fragilidad del Estado y el gasto público; la deserción o inoperancia estatal; la dependencia de exportaciones con muy escaso valor agregado, como la soja o los hidrocarburos, etcétera.
- La continuidad de los equipos técnicos del área económica, que son casi sin excepción los mismos que vienen del anterior gobierno, y la constante aceptación del papel rector del FMI en las grandes decisiones de política económica, más allá de las ríspidas controversias que ocasionalmente se susciten con sus representantes.

Pese a lo anterior parece importante señalar que aún con las limitaciones ya señaladas hay en Kirchner una intención de discutir y cuestionar al neoliberalismo. A diferencia de la mayoría de los gobernantes de la región —como Ricardo Lagos, Vicente Fox en México, o el mismo Lula en Brasil, que parecen convencidos de las bondades de dicha doctrina— Kirchner detesta el Consenso de Washington. Cree que es una estafa, y a sus beneficiarios a veces los ha llamado “buitres” o “delincuentes”. (Borón; 2005)

Mariana Dossi y Juan Sanguinetti (2007) dicen que dado el escenario actual donde a pesar del crecimiento sostenido que ha tenido la Argentina y de la reducción de la desocupación, aún siguen tres problemáticas sociales esenciales *heredadas o continuadas* del antiguo régimen: la calidad del empleo que se genera, la concentración del ingreso, y la pobreza. Con respecto al primer punto basta señalar que más del 40% de la PEA trabaja en negro y que el empleo de por sí no significa salir de la línea de pobreza, ni dadas las actuales condiciones sociales no son sinónimo de integración social; con respecto al segundo punto, aún hoy el 30% de la población se encuentra por debajo de la Línea de pobreza; y con respecto al tercer punto, si para el año 1999 el 10 por ciento más rico de la población ganaba 15,3 veces más que el 10 por ciento más pobre, actualmente el 10 por ciento más rico gana 25,4 por ciento más.

Características de las políticas sociales durante el Modelo neoliberal	Características de las políticas sociales durante el Modelo de Desarrollo Argentino
<ul style="list-style-type: none"> <li>● En este modelo de acumulación, se observa una clara focalización de las políticas sociales, las cuales estaban destinadas a un determinado grupo social, terminando por ser estigmatizantes y discriminatorias.</li> <li>● Las personas eran meras beneficiarias de una política social.</li> <li>● En este modelo, el Estado era un Estado ausente, es decir, no existía una intervención del mismo y se dejaba todo en manos del mercado.</li> <li>● Distribución regresiva del ingreso, lo cual producía un incremento de la brecha entre ricos y pobres. Es decir, había concentración de la riqueza.</li> <li>● Descentralización de las políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Políticas sociales integrales. Un ejemplo de ellas es el Sistema Integrado previsional.</li> <li>● Se reconocen a las personas como titulares de derechos.</li> <li>● En este Modelo se observa una clara intervención del Estado.</li> <li>● Redistribución del ingreso.</li> <li>● Se centra en una promoción de la intervención integral, el abordaje territorial como forma de articular verticalmente lo local con lo nacional y superar la centralidad del Estado, teniendo en cuenta las especialidades propias de cada provincia y municipio.</li> </ul>

<p>sociales: el objetivo, en un primer momento, era identificar las necesidades y preocupaciones de la ciudadanía a nivel local, conocer en profundidad los problemas de la población, pero la realidad fue que no se garantizaban los recursos, ni participaba la sociedad, se involucró a identidades territoriales inferiores, como por ejemplo organizaciones de la sociedad civil, permitiendo así disminuir la presión legitimatoria sobre el Estado central.</p>	
---	--

## **5. Conclusiones. Puntos a seguir debatiendo:**

A modo de conclusión podemos hacer mención de los distintos objetivos que se plantearon para este proyecto de investigación y lograron el desarrollo del mismo.

A lo largo de la presente tesis hemos podido describir los aspectos generales del Modelo de Desarrollo Argentino que se implementó a partir del año 2003 con la asunción del presidente Néstor Kirchner, siendo éste uno de los objetivos del proyecto final.

Otro de los objetivos fue el de recopilar y analizar en los decretos de las políticas sociales seleccionadas identificadas con el Modelo de Desarrollo argentino la formulación de los objetivos y alcance de las mismas y, por último, observar y comparar el uso del concepto de desarrollo en cada de una las políticas sociales implementadas durante el periodo seleccionado.

A partir de esta mención, podemos concluir que las crisis económicas y políticas que estallaron en varios países de América del Sur a fines de la década pasada e inicios de la actual crearon condiciones para que los procesos electorales permitieran el acceso al gobierno de nuevas coaliciones de fuerzas, muchas de las cuales habían sido protagonistas del enfrentamiento a los diseños macroeconómicos e institucionales del llamado “Consenso de Washington”. Particularmente en los países de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina.

La formación de estos gobiernos renovó el interés tanto de los académicos como de la preocupación de algunos actores de la política respecto de lo que se considera el resurgimiento de un populismo radical.

A su vez, estas experiencias formarían parte de un aparente giro de orientación de la política latinoamericana hacia lo que algunos califican de “nueva izquierda” (Natanson; 2008).

Todos estos gobiernos surgieron de las crisis profundas que estallaron en la región como efecto de una variedad de factores entre los que se destacan los resultados de las políticas ejecutadas desde mediados de los años 80 como se desarrolló a lo largo de la presente tesis.

La conflictividad de los escenarios sociales se proyectó sobre los sistemas políticos. Los gobiernos más comprometidos en la ejecución del programa neoliberal cayeron como efecto de tremendas convulsiones sociales, debieron concluir sus mandatos antes de los plazos estipulados constitucionalmente o perdieron las siguientes elecciones generales.

A lo largo de esta tesis hemos podido mostrar como a través de los años, en la Argentina se han producido cambios estructurales, con el pasaje del Modelo Neoliberal al Modelo de Desarrollo Argentino (Meschini; 2015), y que esto ha permitido dar un salto cualitativo en lo social, en particular en las oportunidades de empleo y en las expectativas de inserción de la población.

A su vez, hemos sostenido que en este avance todavía persisten diversas brechas en lo relativo a la distribución del ingreso y a los núcleos duros de pobreza y de cobertura.

También hemos mostrado la necesidad de profundizar el Modelo de Desarrollo Argentino, particularmente en la cuestión social con políticas públicas integrales.

A partir del año 2003 se lograron marcar las pautas para la recuperación del país. En lo económico, fue la expansión y la reindustrialización; en lo social, la inclusión; en lo jurídico, el respeto de los derechos humanos y la no represión; en lo judicial, el cambio en la Corte Suprema; en lo político, el funcionamiento pleno del sistema republicano.

En cuanto a las políticas sociales que se implementaron en ambos modelos, a lo largo de esta tesis pudimos observar que las políticas sociales implantadas durante el modelo neoliberal, no sólo fragmentaron la sociedad, sino que produjeron una regresión en materia de ciudadanía, provocando una des-ciudadanización, afectando sobre todo a las sociedades más pobres.

Frente a esto, se puede concluir que a pesar de haber significado un esfuerzo importante de parte del Estado Nacional por extender prestaciones a un número significativo de personas, el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados posee características que lo tornan similar a los programas sociales implementados durante la década del 90.

Si bien el Plan Jefes/ as de Hogares Desocupados incorpora en su formulación el concepto de inclusión social en el marco de un como un derecho humano fundamental, como parte principal de la dimensión social del desarrollo, pero de un modo limitado aún, ya que su solución debe evitar el accionar asistencial-cortoplacista que, usualmente, reproduce la exclusión menguando las condiciones más extremas de la pobreza estructural. La exclusión social no se resuelve, únicamente, a partir de la entrega de una ayuda económica, más que necesaria en esa coyuntura, sino que resulta necesario un conjunto de acciones articuladas que aborde integralmente un problema de extrema complejidad como es la inclusión social en una sociedad aún fragmentada.

Las estrategias de inserción social deben, por un lado, adoptar un formato de transferencia de recursos económicos, sociales, políticos y culturales tendientes a fortalecer las redes sociales de los hoy excluidos para asegurar su desarrollo y autonomía socio-económica y política; por el otro, asegurar características político-institucionales de gobierno y acción estatal accesibles y abiertas a las preferencias y control social. Se trata, en definitiva, de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales.

Si bien El Plan Jefes/ as de Hogares Desocupados realiza un cambio discursivo en materia de planes sociales, justificando sus objetivos en el reconocimiento de derechos vulnerados, continúa reproduciendo, en buena medida, las falencias propias de los programas focalizados.

La focalización a ultranza deja expuesta la desintegración de la trama social; esto es, cuanto más individualizadas y fragmentadas se vuelven las estructuras sociales, menores son las razones para que los individuos se sientan como pertenecientes a una determinada categoría social y mayores razones tendrán los técnicos y funcionarios para "focalizar" los programas.

En suma, a pesar de la implementación del Programa de Jefes y Jefas, los núcleos duros de pobreza continuaron en franco aumento durante el año 2002, no sucediendo lo mismo tanto con la pobreza como con la indigencia que las mismas disminuyeron considerablemente durante el período estudiado.

Será sólo a partir de la implementación del nuevo Modelo de Desarrollo Argentino que se sentarán las bases para repensar la implementación de las políticas sociales alejándose de las adoptadas por el modelo neoliberal y así entender la inclusión social como un derecho humano fundamental, como parte principal de la dimensión social del desarrollo.

Cabe destacar como hecho fundamental para el desarrollo de las políticas sociales durante este período el desendeudamiento externo al que recurrió Argentina, ya que gracias a esto se logró implementar las mismas sin condicionamiento alguno.

Para concluir, debemos destacar los puntos que debemos seguir debatiendo en la actualidad, como por ejemplo, cómo el panorama tanto nacional como regional fue cambiando nuevamente, donde este Modelo de Desarrollo parecería estar dejándole lugar nuevamente a los antiguos



modelos, que ya sabemos dónde han dejado al país no muchos años atrás, y cómo impacta en la sociedad, sobretodo en la clases sociales más vulnerables.

Se debe profundizar un debate sobre la justicia distributiva, la propiedad de los recursos y la concentración de capitales.

Otro punto a seguir debatiendo, es que es evidente la falta de un abordaje crítico de los enfoques de Desarrollo comprendidos en las concepciones alternativas que permita develar cómo estos han sido contruidos discursivamente por agencias como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, discurso que mantiene las mismas bases que dieron origen al Desarrollo a mediados de siglo XX y no posibilita el cambio real de la racionalidad instrumental propia del sistema capitalista y de la sociedad de mercado como constitutiva del vínculo social.

Se puede criticar el Desarrollo y a partir de dichas criticas buscar mejoras, crear nuevos conceptos y enfoques, pero no se cuestiona, o no se pone en duda, la necesidad misma del Desarrollo. Es importante que se sigan buscando elementos superadores ante el evidente fracaso de las políticas utilizadas años anteriores.

Además, resulta interesante seguir debatiendo acerca de las alianzas regionales que se produjeron y se siguen produciendo entre los distintos países, en pos de enfrentar los embates de los sectores, grupos corporativos y países que pretenden desarrollar una política colonialista e imperialista en América Latina.

Por último, si bien durante el trabajo final no se menciona la importancia del desarrollo con relación al trabajo social, podemos decir que es importante poder pensar las políticas sociales en el marco de un problema más general como es el problema del desarrollo en América Latina, partiendo de la afirmación de que las políticas sociales constituyen un espacio de fundamental intervención para los Trabajadores Sociales, por ende el Trabajo Social no debe constituirse en un reproductor pasivo de las mismas, sino por el contrario, debe plantearse reflexionar y cuestionarse desde que concepciones, se comprende al desarrollo como eje fundamental de las políticas sociales; a fin de alejarse de prácticas descontextualizadas, a-históricas y de modelos de intervención que favorecen la exclusión, la discriminación, el no cumplimiento de los derechos humanos y la reproducción social de la pobreza.

## 6. Referencias bibliográficas

- Aguilar, O. (2005); “*Sociología y modernidad*”; Revista de Ciencias Sociales; Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile; Chile. Pp. 9
- Archidiácono Pilar. (2011); “*Inclusión social, enfoque de derechos y políticas de transferencias de ingresos en Argentina*”: ¿una combinación posible? Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Número Especial V, A. Version On Line URL: [http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005\\_0030\\_p-d-der-humanos.pdf](http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005_0030_p-d-der-humanos.pdf).
- Basualdo, Eduardo. (2007, Marzo). “*Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la Economía*”. Maestría en Economía Política Argentina Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.
- Bazdresch C. (1983); “*El pensamiento de J.F. Noyola: El trimestre económico*”; Fondo de Cultura Económica; Disponible en: URL: <http://www.jstor.org/stable/23395693>
- Borón Atilio,(2005); “*Reflexiones en torno del gobierno de Néstor Kirchner*”, en revista saap.
- Bravo, S. (2001); “*Técnicas de investigación social: Teoría y ejercicios*”; Ed. Paraninfo; Madrid.
- Campos Luis, Faur Eleonor, Pautassi Laura “*Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el Discurso de Derechos Y la Practica Asistencial*” Ira edición Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS, 2007.Version On Line URL: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa\\_familias\\_web.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa_familias_web.pdf)
- Carballeda Alfredo. (2002) ; “*La intervención en lo social: Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*”; Paidós; Buenos Aires; Argentina. Pp 7.
- Cardarelli, G; Rosenfel, m. (1991). “*La participación al borde de un ataque de nervios*”. Doc de trabajo Nro.9. UNICEF. Argentina. Buenos Aires.

- Castellani, Ana, & Schorr, Martín. (2004). “Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico.” Cuadernos del Cendes, 21(57), 55-82. Recuperado en 12 de abril de 2018, de [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-25082004000300004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082004000300004&lng=es&tlng=es).
- Cavalli, Ayelén. (2010). Tesis de licenciatura “Políticas Energéticas y Formas de Apropiación de la Naturaleza en conflicto. Caso: Movimiento Binacional de Afectados por Yacyretá ante el Plan de Terminación de Yacyretá (2004-2008). Facultad de Ciencias Humanas. Tandil.
- Cavarozzi, M. (2010); “Acción presidencial en América Latina: Antecedentes históricos y una tipología del siglo XXI” en: Fausto Sergio (Comp.) “Difícil democracia”. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Cogliandro Gisell, “El programa Asignación Universal por Hijo para la Protección social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas”. Fundación Siena, investigación aplicada de políticas públicas. Documento de trabajo N°12, 2.010, pp. 1 a 8.
- Comentarios sobre Argentina en el cierre de la 31 sesión de la CEDAW; Version on line: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/comentarios\\_sobre\\_argentina\\_en\\_cierre\\_31\\_sesion\\_cedaw.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/comentarios_sobre_argentina_en_cierre_31_sesion_cedaw.pdf)
- Curia, E. (2006) “Teoría del modelo de desarrollo de la Argentina”. Buenos Aires: Galerna.
- D'Amico, María Victoria (2006); “Nuevos planes, viejas políticas. Análisis de los factores políticos y técnicos de la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo y el Plan Familias.” La plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Decretos 413/74 y 414/74.
- Decreto 825/05.
- Decreto 1506/04.
- Decreto 1602/09.
- Dossi Virginia y Sanguinetti Santiago, “Intervención social del Estado pos crisis del 2.001. Continuidades y rupturas con el modelo neoliberal”. Trabajo presentado en el VIII

Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad del Salvador, 2.007.

- Dumenil, Gerard. (2007, 21 de junio). *Seminario “Neoliberalismo, finanzas e imperialismo”*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. CEIL-PIETTE/CONICET
- Dumenil, G. y Lévy, D. (2007) “*El imperialismo en la era neoliberal*”l. MODEMCNRS, Universidad de París X-Nanterre. Disponible en: [http://www.jourdan.ens.fr/levy/\(09/03/2008\)](http://www.jourdan.ens.fr/levy/(09/03/2008))
- Dumenil, G. y Lévy, D. (2005, 10 de mayo) “*Salida de crisis y nuevo capitalismo*”. MODEM-CNR y CEPREMAP-CNRS. Disponible en: [http://www.jourdan.ens.fr/levy/\(09/07/2007\)](http://www.jourdan.ens.fr/levy/(09/07/2007))
- Fidanza, A (2015). “*La salida de la crisis argentina de 2001. Economía y políticas en los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner.*” XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Gálvez, Eduardo (2011); “*La construcción de una nueva hegemonía en Argentina durante la crisis de 2001-2002*”; *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], preguntas de actualidad, publicadas el 30 de noviembre de 2011, visitadas el 12 de abril de 2018.
- URL : <http://journals.openedition.org/nuevomundo/62157>; DOI: 10.4000/nuevomundo.62157; DOI : 10.4000/nuevomundo.62157
- Garcia Delgado, D. (1998). “*Estado y globalización*”. Grupo Editorial Planeta. Ariel, Buenos Aires.
- Garcia Delgado, D. (2011) “*El modelo de desarrollo con inclusión social*”. Buenos Aires: Ciccus ediciones.
- Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini. “*Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales*”. Documento de Trabajo Nro. 77 Noviembre, 2008. On Line URL: [http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos\\_upload/doc\\_cedlas77.pdf](http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos_upload/doc_cedlas77.pdf)
- Golbert Laura, Giacometti Claudita (2008) “*Los programas de transferencia de ingresos condicionados*”: el caso Argentino. Versión On Line URL:[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_222\\_em\\_06\\_05\\_2008\\_12\\_59\\_38.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_222_em_06_05_2008_12_59_38.pdf).

- Haq, M. U. (ed.) (1976) *“The poverty curtain. Choices for Third World”*. Oxford: Columbia University Press.
- Hobsbawm, Eric (2001). *“Historia del siglo XX”*. Cap VIII. Pags 229 a 260. Grupo editorial planeta. Buenos Aires.
- Julio César Neffa. *“El plan jefes y jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Analisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades”*. Buenos aires; Editorial Eudeba
- Kay, C. (1991) *“Teorias latinoamericanas de desarrollo”*. Revista Nueva Sociedad, N°113.
- Kirchner Alicia. (2010); *“Políticas Sociales Del Bicentenario Un Modelo Nacional y Popular”*. Tomo I, Ministerio de Desarrollo Social Presidencia de la Nación, Buenos Aires Argentina.
- Kirchner Alicia. (2010); *“Políticas Sociales Del Bicentenario Un Modelo Nacional y Popular”*. Tomo II, Ministerio de Desarrollo Social Presidencia de la Nación, Buenos Aires Argentina.
- Kirchner, Alicia. (2010); *“Módulo Políticas Sociales”*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación – UNLA, pág. 96
- Koenig, Marcelo. (2010) *“Combatiendo al capital: una perspectiva sudamericana del estado nacional en los tiempos de globalización y la exclusión”*. De la Campana. La Plata, Argentina.
- Lo Vuolo Rubén. (2009). *“Asignación por hijo”*. En *Análisis de coyuntura* n° 21, pp. 1 a 25.
- Madoery, O. (2013) O. et. al. *“La democracia argentina como escenario de disputa hegemónica”*. Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Madoery, O. (2015) *“Reforma y democracia”*. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo (CLAD).
- Magri, Itair, J. (2009) *“La elaboración del proyecto de investigación. Guia para la presentación de proyectos de monografías de grado en Ciencia Política”*. Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

- Mazzola Roxana, “*La agenda social por venir pos Asignación Universal por Hijo en Argentina*”, Pre Congreso Sudamericano sobre Derechos de la Niñez y Adolescencia, Morón, Pcia Buenos Aires, 2.010.
- Meschini P. (2015) “*El Modelo de Desarrollo Argentino (MDA): una forma de hacer posible/visible otro modelo de Desarrollo*”. Revista Cátedra paralela.
- Meschini P. (2012) “*Modelo de Desarrollo Argentino y Derechos Humanos: otra forma de gestionar el Estado en el ciclo de gobierno Kirchnerista (2003-2015)*”. En: Misseri, L. (comp) Estado, cultura y desarrollo: entre la utopía y la crítica. Actas de las I jornadas Internacionales de Filosofía y Ciencias Sociales. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Meschini P. (2014) “*Repensando la construcción de las políticas sociales con enfoque de derechos desde el modelo de desarrollo argentino durante el ciclo de gobierno Kirchnerista*”. Cuarto Cuaderno de Catedra Abierta de Política y Planificación Social. Editorial La Hendija.
- Meschini, P. (2012) “*El debate en torno al Modelo de Desarrollo Argentino: alcances y limitaciones para repensar la desigualdad*”. IV Congreso Latinoamericano y del Caribe sobre desarrollo Humano y el enfoque de las capacidades humanas. Mayo 2012. Universidad de Lomas de Zamora.
- Natanson, J. (2008); “*La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*”; Debate, Buenos Aires.
- Noyola, J. (1956). “*El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos*”, en Investigación Económica, cuarto semestre, N° 4.
- Ortiz Isabel, “Políticas Sociales” Naciones Unidas Departamento de asuntos Económicos y Sociales (ONU DAES/ UN DESA) 2007. Version On Line Dirección URL: [http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy\\_Spanish.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf)
- Oszlak, O. (1982). “*La formación del Estado Argentino*”. Buenos Aires: Editorial Belgrano. Perroux, F. (1984); “*El Desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*”; EDICIONES DEL SERBAL; Barcelona.

- Pinto, A. (1968). “*Raíces estructurales de la inflación en America Latina. El trimestre económico*”. Enero- Marzo. Pp. 63-74
- Prebisch, R. (1949) “*El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas*”, en El trimestre económico. Enero- Marzo. Pp. 63-74.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990) *Human Development Report*. Nueva York: Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998) *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. New York: PNUD. Disponible en:  
[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2010\\_es\\_complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011) *Desarrollo humano en Argentina: Trayectos y nuevos desafíos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Argentina.
- Programa Familias por la Inclusión Social. Componente de Promoción Familiar y Comunitaria. Documento Del Ministerio de Desarrollo Social. Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Versión On Line URL:  
[http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa\\_familias\\_web.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa_familias_web.pdf)
- Rapoport, M. (2006). “*Etapas y crisis en la historia económica argentina: 1880-2005*”. *Oikos*, 21, 55-88, EAE, Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH), Santiago de Chile.
- Rapoport, M. (2007). “*Historia económica, política y social de la argentina (1880-2005)*”. Buenos Aires: Ediciones Emece.
- Robba, A. (2011). “*Los dos modelos económicos en disputa*”. Prometeo libros; Universidad Nacional de Moreno. Buenos Aires, Argentina.
- Roca Emilia, “*Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares*”, En revista Debate Público, reflexiones de Trabajo Social, N° 1, 2.011, pp. 29 a 43.
- Rodriguez, L. & Schunk, R. (2011) “*La reconstrucción de un país. Economía y política del Peronismo Kirchnerista*”. Santa Fe: Librería Civica.

- ROIG, A. (2008) “*El desarrollo como conflicto institucionalizado*”, en: PÉREZ SOSTO, G. (coord.). *El Estado y la reconfiguración de las protecciones sociales*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Romero, Luis. “*Breve historia contemporánea de la Argentina*”. Tercera edición; Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires.
- Sabino, C. (1998) “*Como hacer una tesis y elaborar todo tipo de escritos*”. Buenos Aires: Hvmánitas.
- Sautu, Ruth. (2005) “*Todo es teoría, objetivos y métodos de la investigación*”. - la ed. - Buenos Aires: Lumiere.
- Sen, A. K. (1984) “*Resources, values and development*”. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Sen, A. K. (1985) “*Rights and Capabilities*”, en Honderich, T. (1985) *Morality and Objectivity*. Londres: Routledge and Kegan Pau. Pp. 130-148.
- Sevares, J. (2003). “*El capitalismo Criminal. Gobiernos, bancos y empresas en las redes del delito global*”. Buenos Aires: Grupo editorial Norma.
- Sierra Bravo, R. (1999) “*Técnicas de investigación social*”. Madrid: Paraninfo.
- Stati Norma, “*Representaciones sociales del placer oral en la alimentación. Análisis comparativo entre mujeres de distintos sectores sociales de la ciudad de Rosario*”. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Rosario, facultad de Ciencia política y Relaciones Internacionales, 2010.
- Svampa, M: (2005). “*La sociedad excluyente: La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*”. Taurus. Buenos Aires.
- Svampa, M. (2007) “*Las fronteras del Gobierno de Kirchner, entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo*”, en Cuadernos del Cendes, N°65, 2.007, pp. 39 a 61.
- Torrado, Susana (1994): “*Estructura social de la Argentina: 1945-1983*”. Ediciones de la Flor, (segunda ed.), Buenos Aires
- Varesi, G. A. (2012) “*La configuración del modelo postconvertibilidad: Políticas económicas y fracciones de clase en Argentina, 2002-2007*” [en línea]. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en:



[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/31601/Documento\\_completo\\_.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/31601/Documento_completo_.pdf?sequence=1)

- Vilas, Carlos (2011). “*Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*”. Primera edición. Remedios de Escalada, Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.
- Wallerstein, I. (1979); “The Capitalist World-Economy”; Cambridge University press; New York and London.
- Walsh, C. (2008) “*Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: Las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado*”. Tabula Rasa, núm. 9, julio-diciembre, 2008, pp. 131-152. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.