



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO: LA
POLÍTICA SOCIAL DE UN ESTADO EN
CRISIS PERMANENTE

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES

P R E S E N T A

ELIANA ISABEL SÁNCHEZ RANGEL

APOYADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DEL PERSONAL
ACADÉMICO UNAM EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE APOYO A PROYECTOS DE
INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (PAPIIT)

ASESORA DE TESIS

DRA. KARLA VALVERDE VIESCA

CIUDAD UNIVERSITARIA, NOVIEMBRE 2015





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Con este trabajo de investigación finalizo una de las etapas más importantes de mi vida. Sin duda, a lo largo de los cuatro años y medio de mi formación universitaria, fueron mis padres las dos personas que más me apoyaron para lograr hacer con éxito una carrera profesional, y a quienes hoy agradezco la paciencia y la confianza puestas en mí.

Reconozco el apoyo de mis amigas Yamile, Valeria y Xóchitl, no sólo escolar, sino también personal, y de forma muy especial a Miguel, compañero y amigo que me ayudó a reflexionar constantemente sobre mi proyecto y mi existencia aún cuando nos separaron, por un tiempo, kilómetros de distancia.

A Eduardo, agradezco igualmente la comprensión y el apoyo para contrarrestar la incertidumbre por el mañana y disfrutar con esperanza el presente.

Asimismo, agradezco la orientación, los consejos y el tiempo destinado por la Dra. Karla Valverde Viesca, porque además de ser mi asesora de tesis, también me dio la oportunidad de trabajar con ella en el proyecto de investigación IN-308214 “Ciudadanía y calidad de vida: herramientas para el análisis del desarrollo social en México”, que dirige actualmente.

No omito agradecer también al Programa UNAM-DGAPA-PAPIIT por la beca de titulación que me fue otorgada con el fin de realizar la presente investigación.

Ha sido un honor haberme formado en la Máxima Casa de Estudios de nuestro país; gracias a ella tuve acceso a instrucción de profesores de excelencia y la oportunidad de vivir una de las experiencias más enriquecedoras de mi vida: ser becaria internacional, lo cual, sin lugar a dudas, coadyuvó a la elaboración exitosa de este trabajo que presento, así como a mi crecimiento como estudiante y persona.

ÍNDICE

Introducción.....	3
1. La sociedad argentina en el caos: de la dictadura militar a la crisis generalizada	12
1.1 La sociedad civil frente a la última dictadura militar argentina (1976-1983)	13
1.2 Política vs Economía: una transición democrática deudora (1983-1989) .	26
1.3 La inserción del neoliberalismo en Argentina (1989-1999).....	34
1.4 La crisis total de cara al nuevo siglo	41
2. El kirchnerismo y la Argentina social del siglo XXI	44
2.1 Néstor Kirchner frente la Argentina congestionada (2003-2007)	45
2.2 La justicia social hecha política: el kirchnerismo en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2014).....	61
3. “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”: inclusión y justicia social para la sociedad argentina.....	71
3.1 El rol histórico de la política social en Argentina.....	73
3.2 Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: diseño y reglas de operación.....	83
3.2.1 Reflexión en torno a la universalidad de la AUH	88
3.2.2 Las condicionalidades de la AUH: ¿atributo o defecto?.....	91
3.3 Resultados del programa.....	94
3.4 Reflexión final: ¿Seguridad social o protección social?	98
Conclusiones	103
Fuentes consultadas.....	111

Introducción

Los Estados nacionales tienen, en teoría, una gran meta: el bien común de la población¹. No hay una definición clara sobre lo que esto significa en concreto, ya que con el cambio de circunstancias en el tiempo y el espacio, las sociedades otorgan un significado específico a este concepto. De manera general el bien común es traducido en bienestar para todos, es decir, en la aspiración permanente de poder vivir con calidad.

El gobierno y la sociedad son las partes orgánicas de un Estado que están en constante interacción y se retroalimentan, no obstante es la sociedad aún más importante que el gobierno porque éste no deja de ser parte de la sociedad, solo que posee funciones directivas y administrativas; sin sociedad no habría gobierno y tampoco Estado.

Por su parte, la sociedad civil es aquella porción de la población que no tiene en sus manos la representación del Estado como gobierno, pero posee la capacidad de exigir resultados.

Es necesario, para esta investigación, aceptar el hecho de que hablar de sociedad civil conduce al abordaje del tema del ejercicio de la ciudadanía. Asimismo, que su actuación o retracción en los asuntos públicos es signo de la conciencia que los individuos, en acción colectiva, poseen sobre sus derechos civiles, políticos y sociales. Por ello, cuando un individuo es capaz de ejercer sus derechos o

¹ El debate en torno al *bien común* se circunscribe en el campo de la ética pública, es decir, del deber ser colectivo. Los primeros esfuerzos por conceptualizarlo parten desde los clásicos griegos de la Antigüedad (Aristóteles y Platón) y del catolicismo (Santo Tomás de Aquino).

Posteriormente, durante la primera parte del siglo XIX, del lado de los pensadores del liberalismo clásico, hubo también interesantes formas de entender el bien común; por ejemplo, para John Stuart Mill, el bien común puede entenderse como fundamento del desarrollo social, ya que dicho bien mantiene un vínculo con la "utilidad social" y el interés personal o individual: el interés de cada individuo debe producir ventajas para la sociedad en la que se desenvuelve. Mill propone que la permanente búsqueda del bien común en una sociedad va a depender de la preparación y la cultura política que permee a sus integrantes; de aquí que la educación sea un elemento esencial a procurar por parte de los gobiernos democráticos.

El bien común, desde la perspectiva de los liberales clásicos como Stuart Mill, corresponde a una expresión de la solidaridad cívica a la que están llamados los individuos libres en una sociedad; esta solidaridad, a su vez, se ha de cristalizar en el compromiso moral para luchar contra la pobreza y ejercer protección en favor de los humildes, ya que al combatir la miseria –según J. S. Mill– podía conseguirse el fortalecimiento político de una sociedad y aspirar al perfeccionamiento de una comunidad democrática.

Actualmente, continúa siendo el término "bien común" motivo de reflexión para la teoría y la filosofía política, debido al constante interés por adecuarlo a las condiciones socio-políticas de la contemporaneidad.

Véase José Sanmartín, "El bien común como idea política. John Stuart Mill, los liberales y sus críticos", [en línea], España, *Foro Interno*, no. 6, 2006, Dirección URL: <http://www.revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/download/.../7996>, [12 de noviembre de 2015].

libertades, está ejerciendo su ciudadanía frente al Estado, y éste por medio de la política social que formula –como parte del universo de políticas públicas–, es como en mayor medida fomenta que la sociedad pueda tener acceso a su ciudadanía.

La política social es el instrumento estatal que refleja mejor el compromiso del Estado para con el bienestar planificado de la población que lo sostiene.

El Estado es un sistema que responde a estímulos -las demandas de la sociedad o el producto de su relación con sus homólogos- y genera resultados que se conocen como las políticas públicas.

Todas las políticas que el Estado formula y aplica cubren rubros específicos y necesarios para el funcionamiento del sistema al que da vida, por lo tanto todas son relevantes para la nación. Sin embargo, es necesario hacer hincapié en aquella política que los tomadores de decisiones al servicio del Estado diseñan y que funge como los límites de las acciones gubernamentales futuras, esto es, en la política económica.

Si bien las políticas públicas en conjunto definen el tipo de Estado que las formula y aplica, la política económica en particular impone las reglas con las que aquel podrá actuar en cuestiones sucesivas.

La política económica de un Estado engloba la manera como los recursos del mismo serán empleados. Esto la hace un instrumento de interés nacional, es decir, del interés de toda la sociedad porque los recursos son de la nación y principalmente porque las decisiones gubernamentales afectan el acontecer nacional en todos sus aspectos: económico, político y social.

El presupuesto con que un país cuenta para ejercer sus funciones es motivo de negociaciones entre actores de diversa índole; es el gobierno el que tiene la tarea de mediar entre el universo de intereses para lograr un equilibrio que permita la estabilidad en la nación.

Asimismo, la riqueza generada también debe ser redistribuida; cuando hay dificultades en el método estatal para lograr una justa distribución, surgen aquellos problemas que carcomen el bienestar de la población: la pobreza y la exclusión social que minan las oportunidades de desarrollo.

En este trabajo de investigación la sociedad argentina ocupa un papel protagónico, ya que uno de los objetivos del mismo es el de dar a conocer cómo enfrentó las dificultades multidimensionales del periodo histórico revisado para sobrevivir a las condiciones de dicho contexto, así como la respuesta del gobierno

como toda una maquinaria en su esfuerzo permanente por generar equilibrio entre los diversos actores que interactúan en la realidad.

La presente investigación no se centra en la pobreza, sino desde una visión internacionalista, en la reflexión multidisciplinaria acerca de la forma como un Estado en particular, por medio de una política pública específica, intenta permanentemente cumplir con el compromiso que existe entre sus tres componentes básicos: el gobierno, la sociedad y su territorio, al tiempo que sortea los estímulos del exterior.

Dicho compromiso es el del bienestar de los seres humanos que conforman su población, el cual guarda una relación estrecha con la administración de los recursos propiamente escasos. En este orden, la distribución de los mismos se convierte en una tarea que el Estado está llamado a procurar con atención porque se trata del manejo en sí mismo de la calidad de vida de las personas que de él dependen. Para ello son muchos los factores que se deben contemplar, ya que las circunstancias en la economía y la política tienden a definir la toma de decisiones de los actores, incluido el Estado.

Cuando la distribución del producto nacional es carente, surge la pobreza y con ella la desigualdad social. Por lo tanto, es por medio de la política social que el Estado a través del gobierno actúa para intentar resarcir estos problemas, no obstante la voluntad de hacerlo debe enfrentarse y trabajar con los elementos que el contexto espacio temporal permite contemplar, de aquí que el enfoque en el diseño y la ejecución de la política social en este trabajo, sea motivo de una revisión que permita dar cuenta de los factores que condicionan las modificaciones a las que se ha enfrentado y los efectos que conllevó en la atención al bienestar poblacional.

Se eligió Argentina como un estudio de caso, porque su política social se encuentra en una fase que ha permitido la elaboración de un programa que hoy por hoy es un ejemplo para la región latinoamericana, particularmente en términos del tratamiento del problema de la pobreza, visto como la causa principal de la exclusión social.

El programa que fue seleccionado para evidenciar la transformación de la política social argentina es el que corresponde a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, el cual en función de la manera en que está diseñado es una importante herramienta con la que cuenta el país desde 2009 para cumplir, por ejemplo, con algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el seguimiento en su fase post-2015, entre ellos: la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, y reducir la mortalidad infantil.

Dar cuenta de los cambios sufridos por esta política pública, permite a su vez dar seguimiento al pulso de la relación que ha mantenido el gobierno argentino con su sociedad. Ésta se ha caracterizado desde el último cuarto del siglo pasado, por ser una relación sumamente delicada, pues ha habido severos problemas políticos y económicos que se han conjugado para poner en peligro la estabilidad misma de la nación. Desde vivir una etapa de violación flagrante de los derechos humanos a cargo del cuerpo militar, hasta sobrevivir a una de las peores crisis político-económicas, es lo que ha tenido que sortear el Estado argentino y le dota del carácter que hoy le distingue en Latinoamérica.

Si bien la región en la que se entiende el proceso histórico argentino es el latinoamericano, la procuración del bienestar de la sociedad es una preocupación de orden mundial, aunque cada país trabaja desde diferentes trincheras dada la magnitud de los desafíos a los que se enfrenta para lograr brindar a sus sociedades el bienestar deseado.

En el caso de Argentina y de muchos países de la región, la búsqueda del bienestar social inicia con la lucha contra la desigualdad que se agravó desde que la apertura económica se convirtió en una tendencia mundial, causante en gran medida de la reducción de la calidad de vida de muchas sociedades dependientes de economías frágiles como la argentina.

En este sentido, la política social es vista no sólo como el camino a la permanente búsqueda del bienestar de la población, sino como un instrumento de legitimación política también.

A lo largo del capitulado el lector podrá dar cuenta de las particularidades históricas que definen el perfil del programa social que se emplea como caso de estudio en la investigación. La Asignación Universal por Hijo es un programa que al tiempo que rescata un lenguaje de procuración de derechos, como deuda histórica del Estado argentino para con su sociedad, también obliga a que los sujetos receptores se responsabilicen de los recursos que les son transferidos en aras de mejorar su calidad de vida.

El marco teórico o enfoque con el que se realiza esta investigación y el análisis de la realidad corresponde a un intento por aplicar la teoría crítica, la cual se enfoca en el esfuerzo por comprender una situación específica histórico-cultural que permita interpretar y comprender los acontecimientos en una sociedad dada.

En este sentido, los actores involucrados y con los que se trabaja esta teoría son en primer orden el gobierno y la sociedad argentinos. Entre ambos existe una

relación constante en tanto se hallan fuerzas de poder que los mantienen en permanente diálogo.

Desde una perspectiva crítica al desenvolvimiento de los acontecimientos históricos económicos y políticos de Argentina, se intenta comprender cómo se ha dado la constante adaptación del Estado argentino en medio de un contexto externo globalizado -fomentado por el creciente arraigo del neoliberalismo en la economía nacional- en su esfuerzo por lograr un equilibrio interno entre la diversidad de intereses de los actores que interactúan dentro de él, pero sobre todo se hace énfasis en la comunicación que la política social en específico logra establecer entre el gobierno y su población.

En tanto la teoría crítica se considera también como un catalizador de las transformaciones sociales, mediante un caso de estudio (el tratamiento del programa social específico de la AUH) se busca comprender la forma en que los dos últimos gobiernos kirchneristas, como respuesta a las demandas de la sociedad civil, han apostado por una contrarreforma a los efectos de la liberalización económica. Es decir, contrarrestar la exclusión social que históricamente el Estado había solapado, así como la pobreza, la desigualdad y la invisibilidad de los derechos sociales que asolaron a la sociedad, de forma creciente, desde el colapso del modelo económico del Estado Bienestar.

En este orden de ideas, el objetivo general que orientó esta investigación fue indagar y reflexionar sobre el proceso histórico propio del Estado argentino y la manera como permanentemente busca el equilibrio que le permita sobrevivir a las contradicciones de la economía y la política nacional e internacional. Lo anterior, primando el fin último de toda nación: la procuración del bienestar de su población por medio de una política social, instrumento que representa la vocación protectora del Estado hacia sus ciudadanos.

Y los objetivos particulares son tres, a saber:

1. Documentar el periodo histórico desde el cual se observa el cambio de condiciones políticas y económicas que da pauta al seguimiento del pulso de la relación entre el aparato gubernamental y la sociedad, en la medida en que su calidad de vida es afectada no sólo en lo material, sino también en lo anímico dado el lapso de represión política, así como la profunda inestabilidad económica.
2. Investigar de forma general los mandatos de Néstor y Cristina Kirchner con el fin de vislumbrar las condiciones del medio internacional y nacional, así como

los medios, que les permitieron encabezar administraciones fortalecidas y críticas al neoliberalismo, y en favor del resarcimiento de los efectos sociales excluyentes de la economía nacional liberalizada.

3. Revisar el enfoque en el diseño y la ejecución de la política de la AUH para poder analizar los cambios en los criterios de la política social argentina durante el neoliberalismo, respecto al modelo actual, y que ello conduzca a la valoración de los logros que presume el kirchnerismo en materia de inclusión y justicia social, así como los compromisos ante la comunidad internacional.

Con el propósito de cumplir con dichos objetivos, el argumento central de la tesis toma como punto de partida, a manera de hipótesis general, que actualmente Argentina es uno de los países latinoamericanos que cuenta con una relación fortalecida entre su gobierno y su sociedad porque los sucesos históricos que ha enfrentado como Estado han hecho que adquiera aprendizajes en materia de fortalecimiento democrático y exigencia de justicia social. De tal forma que la ejecución de una adecuada política social por parte del kirchnerismo actual constituye el pilar sobre el que descansa su legitimidad frente a la ciudadanía y sobre todo, el mejoramiento de las condiciones de vida de los más afectados por las sucesivas crisis en las que cae la economía nacional.

A partir de esta premisa, el trabajo propone el siguiente sistema de hipótesis:

1. El último periodo de dictadura militar provocó la organización de la sociedad civil en Argentina, de tal manera que este periodo se caracteriza por numerosas demostraciones de acción colectiva. Una vez que el país logró volver a la democracia, la sociedad civil se mantuvo como un actor importante en la escena política y demandante de mejores condiciones de vida, situación que explica la momentánea insurrección social durante la crisis que estalló en 2001.
2. Con el arribo de Néstor Kirchner a la presidencia en Argentina tuvo lugar una recuperación nacional impresionante tanto en lo económico, como en lo político y lo social; esta situación continuó con el gobierno de Cristina Fernández, ya que siguió las mismas pautas de gobierno, por lo que el kirchnerismo como tendencia política ha logrado distinguirse por el énfasis discursivo en el respeto a los derechos humanos, la inclusión y justicia social.
3. Debido a la transformación del régimen de las Asignaciones Familiares (AAFF), la Asignación Universal por Hijo representa una nueva etapa en materia de política social argentina y se asume como el instrumento que ha fortalecido el diálogo entre el gobierno kirchnerista de Cristina Fernández y la sociedad, lo

que ha derivado en dos beneficios: legitimidad del gobierno actual, en lo político; y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en lo social.

De esta forma, la argumentación de esta tesis se presenta con base en tres capítulos.

En el primer capítulo comienza haciéndose una revisión histórica de 1976 al 2001, periodo en el que Argentina asiste a un doble cambio que reconfigura totalmente al Estado y a su relación con la sociedad. Se trata por un lado del abatimiento político de la democracia y por el otro, del desmantelamiento del modelo económico del Estado Bienestar basado en la sustitución de importaciones, procesos que tuvieron lugar con las decisiones tomadas por la Junta Militar que se hizo del poder del Ejecutivo en marzo de 1976, y derivó en la última dictadura militar en el país, así como en la decadencia del bienestar social alcanzado en años anteriores.

Con el advenimiento de la transición democrática en 1983, los mandatarios civiles intentaron asignar un orden a la lucha pacífica por el poder, así como a la economía nacional, sin embargo la presión del impago de la deuda externa a inicios de la década de los años ochenta y los sucesivos problemas macroeconómicos, harán patente la imposibilidad de conquistar el escenario deseado al que se suponía llevaría el acercamiento de nueva a cuenta hacia un gobierno democrático.

Para los años noventa, con Carlos Menem a la cabeza del Ejecutivo, Argentina entró completamente a la etapa de una economía abierta, esto es al neoliberalismo. No sólo sucedió en este país, sino que a nivel regional las naciones latinoamericanas transitaron por el mismo camino de modificaciones en sus modelos de producción, y fue igualmente sintomática la decadencia del bienestar de la población ya que las máximas de la liberalización económica propugnan por el achicamiento del Estado, lo cual significa un desplazamiento del tema de lo social en aras de priorizar lo económico.

Al final de este apartado es posible dar cuenta del estado de convulsión en el que el país sudamericano se encontró al inicio del nuevo siglo, así como de la posición que adoptó la sociedad civil en el escenario de crisis económica y política.

En el segundo capítulo se analiza el lapso en el que Argentina encuentra la salida a la magna crisis de inicios de siglo. El ascenso de Néstor Kirchner y posteriormente de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, al poder Ejecutivo en 2003 y 2007, respectivamente, abrió las puertas a una nueva fase histórica de Argentina.

Inicialmente, el “kirchnerismo” como tendencia política fue identificada por recuperar la estabilidad nacional a través del uso del discurso peronista que el ex presidente Carlos Menem vació del significante que data de mediados del siglo XX -aun cuando fue respaldado por el propio partido Justicialista- y por hacer una fuerte apelación en favor de la protección del sector poblacional más empobrecido y orillado a la exclusión, resultado de las constantes crisis económicas de años anteriores.

Bajo estas circunstancias, el kirchnerismo marca una nueva etapa histórica con la reformulación del sentido de las Asignaciones Familiares, que son parte de la política social del Estado argentino desde la década de los años cincuenta, para otorgarles una capacidad reforzada capaz de hacer mella sobre el nivel de desigualdad social imperante en Argentina.

Con Néstor y Cristina Kirchner, al Estado argentino le fue devuelta la capacidad de intervención en el ciclo económico; una de las maneras como es manifiesto el renovado intervencionismo estatal es por medio del tipo de política social que durante sus administraciones ha sido ejecutada, el cual rescata el lenguaje de los derechos humanos y la ciudadanía.

Es así como se invita al lector a reflexionar sobre la coherencia que el oficialismo ha sabido propiciar entre su discurso -que tiende a priorizar la inclusión y la justicia social como pilares de su gobierno- y las medidas que ha impulsado en materia social, refiriéndose esto a la creación, en 2009, de las Asignaciones Universales. Ello trae como resultado que el gobierno se revista de legitimidad social.

Finalmente, en el tercer capítulo, se aborda el caso de estudio de la primera Asignación Universal que implantó el kirchnerismo durante el primer mandato de Cristina Fernández: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH); marcando así una nueva fase en la formulación y ejecución de la política social argentina.

En el primer subapartado se analiza *grosso modo* la transición del enfoque de la política social –de la perspectiva asistencial a partir del término del Estado Bienestar hacia aquella que intenta rescatar la vocación original de protección social bajo la perspectiva del desarrollo de capacidades-, para luego, en los dos consecuentes subapartados abordar el diseño, reglas de operación y resultados de la AUH.

La relevancia de este programa, según será expuesto en el trabajo, radica en el cuidado que la nación sudamericana dedica a sus nuevas generaciones desde la niñez, apostando así al mejoramiento de la calidad de vida de la población al intentar interrumpir el ciclo de la pobreza hereditaria o intergeneracional.

Esta acción que nace desde el seno nacional dentro del marco de la política social ha de representar al mismo tiempo el compromiso que el país guarda frente a la comunidad internacional, tanto por haber signado la Convención Internacional de los Derechos del Niño como por comprometerse al cumplimiento de los llamados Objetivos del Desarrollo del Milenio que guardan una relación estrecha con el saneamiento del índice de pobreza, analfabetismo, mortalidad infantil, entre otros aspectos.

1. La sociedad argentina en el caos: de la dictadura militar a la crisis generalizada

Este capítulo se encarga de explicar cómo la sociedad civil en Argentina ha asimilado los cambios políticos del país en su constante relación con el poder público, esto es, la relación que sostiene con las diferentes administraciones gubernamentales.

La revisión histórica va desde la última dictadura militar (1976-1983) hasta la crisis generalizada del año 2001, puesto que, por un lado ambos sucesos enmarcan el inicio, desarrollo y clímax del nuevo modelo económico que el país –y de manera general, Latinoamérica– adoptó para modificar hasta entonces su forma de entablar relaciones económicas tanto a nivel doméstico como internacional, esto es, el neoliberalismo; y por otro, ambos hechos se distinguen en la historia argentina por haber dejado una huella profunda en la memoria de la sociedad debido a las consecuencias que acarrearón -principalmente en lo que concierne a las lecciones aprendidas en materia de acción colectiva- y actualmente continúan teniendo eco entre las presentes generaciones.

Esta primera parte de la investigación rescata a grandes rasgos lo sucedido durante la dictadura militar, haciendo énfasis en el impacto social de este periodo de gobierno tanto por las medidas de control social adoptadas por los militares que incurrieron en violaciones a los derechos humanos, como por los cambios a los que fue sometida la economía nacional y su interacción con el exterior que inevitablemente afectó a la sociedad y el bienestar que había perdurado hasta los años setenta.

Con el fin de la dictadura, la relación del gobierno argentino con su sociedad prometió mejorar drásticamente toda vez que la democracia sería recuperada como sistema de gobierno. Hubo altas expectativas para mejorar la calidad de vida de las personas por medio de políticas sociales pertinentes.

Sin embargo, pronto la inestabilidad económica característica de la Argentina vio frustrada esa imagen de un mejor país. Las décadas de los años ochenta y noventa fueron un lapso durante el cual se dieron cita transformaciones económicas profundas que sacrificaron la mejora social en virtud de la búsqueda constante de la recuperación económica de las cuentas nacionales.

La alineación definitiva de Argentina al neoliberalismo marcó una etapa de precarización social que se plasmó en la manera de diseñar la política social y en general, en una nueva manera de entender la política, es decir, la interacción de la ciudadanía con el poder público.

De esta manera el país sudamericano se acercó al final del siglo XX en medio de la inestabilidad constante en todos los rubros, para adoptar forma de crisis hasta el año 2001 cuando el mal manejo de la urgencia económica por parte del gobierno de De la Rúa, le valió caer en la ilegitimidad social y fomentar la insurrección, de ahí que a este suceso se le conozca como la mayor crisis generalizada nunca antes vivida por los argentinos.

Fue para la clase política un desafío el controlar a la población, y para ésta una gran ventana de oportunidad para buscar la reconfiguración de su relación con el gobierno, por medio de la exigencia del saldo de las deudas históricas del Estado en materia de justicia social, desde la trinchera económica hasta la política, específicamente en lo que respecta a los derechos humanos.

Se trata entonces de una revisión general de los vaivenes políticos y económicos que la relación gobierno-sociedad argentinos ha atestiguado en el último cuarto del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, apoyada en la investigación de las condiciones y las políticas sociales que fueron transformándose a la luz del cambio de paradigma económico que tuvo lugar en el país y en la región latinoamericana.

Comenzando por la dictadura de 1976, se aportará lo más significativo de este régimen para después hacer una revisión de lo acontecido durante la transición democrática y hasta la crisis del 2001. En ambos tipos de sistema político, primero dictadura militar y después democracia representativa, se busca relacionar lo sucedido en el país y a nivel internacional para explicar las modificaciones en la relación del gobierno argentino con la sociedad, cristalizadas en los cambios sufridos en la formulación de las políticas sociales, manera en la que las administraciones dan cuenta de la perspectiva que aportan a la protección de la población de cara a los desafíos que impone el sistema económico y las propias necesidades de los ciudadanos, fundadas en la permanente búsqueda del bienestar.

1.1 La sociedad civil frente a la última dictadura militar argentina (1976-1983)

Allende a las fronteras argentinas, en el medio internacional, las transformaciones económicas jugaron un papel muy importante y diverso en cada escenario nacional. En cuanto a Latinoamérica, la década de los años setenta corresponde al periodo en el que el modelo de sustitución de importaciones entró en decadencia y comenzó a adoptar uno en el que nuevos actores con presencia

mundial tomaron poder considerable y aportaron a la creación de una nueva era que se caracteriza por poseer muchas dimensiones: la globalización.

Cuando el modelo de economía mixta con libertad de mercado y planificación estatal entró en crisis, hacia 1973, las empresas multinacionales se convirtieron en las reinas de la globalización, configurando el paisaje, no solamente económico, sino también cultural de la 'aldea global'².

La tendencia hacia la apertura de las economías una vez que el modelo de crecimiento hacia adentro empezó a decaer, dio paso a un nuevo episodio en la historia económica mundial, dadas las nuevas características que traía consigo, diametralmente opuestas a lo que era vigente. La ideología del libre mercado fue filtrándose poco a poco –apoyada por la globalización– y de maneras distintas en los países; a nivel internacional resultó ser todo un desafío a la solidez de las fronteras que parecía que marcaban con claridad la línea entre lo doméstico y lo internacional.

Con el golpe de Estado en marzo de 1976 por parte de la Junta Militar hacia el gobierno de María Estela Martínez de Perón³, la capacidad de decisión y acción gubernamental fue concentrada sólo en los militares, de forma que la sociedad

² Esteban Campos, "¿Qué 20 años no es nada? Globalización, posmodernidad y rebelión en Argentina, de Menem a Kirchner (1998-2008)", [en línea], México, *Argumentos*, vol. 22, núm. 61, diciembre, 2009, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952009000300005&lang=pt, [consulta: 22 de mayo de 2014].

³ María Estela Martínez de Perón, conocida también como "Isabelita", fue esposa de Juan Domingo Perón, quien permaneció viudo once años después de la muerte de Eva Duarte. En 1973, teniendo doce años de casados, María Estela Martínez y Domingo Perón regresaron del exilio al que éste había sido sometido y ese mismo año tomó la presidencia de Argentina, como militante del Partido Justicialista, e Isabelita ocupó el cargo de vicepresidenta.

Casi de inmediato, el presidente Juan Domingo Perón cayó enfermo y murió, dejando a cargo de la presidencia a su esposa en 1974. No obstante, la falta de experiencia hizo del mandato de Isabelita un periodo desastroso de gobierno, situación que fue acompañada por difíciles procesos económicos, políticos y sociales.

El ejército argentino se hizo de mucho espacio de acción, aprovechando la falta de talento para gobernar de María Estela de Perón. Ello permitió que en el país iniciara un periodo de represiones por parte de la milicia contra estudiantes y trabajadores.

En marzo de 1976 finalizó la administración de María Estela tras sufrir un golpe de Estado de parte del ejército nacional. La presidencia fue ocupada por una Junta Militar.

Tomado de: Ecured, *María Estela Martínez de Perón*, [en línea], Cuba, Dirección URL: http://www.ecured.cu/index.php/Mar%C3%ADa_Estela_Mart%C3%ADnez_de_Per%C3%B3n, [consulta: 8 de noviembre de 2014].

quedó relegada al único papel de súbdita y fue eliminado cualquier atisbo de ciudadanía⁴.

Sin embargo, cabe destacar que el gobierno democrático de la viuda de Juan Domingo Perón⁵, al momento del golpe, era ya una administración en crisis, pues estaba haciéndose un uso legítimo pero indiscriminado de la violencia⁶ contra la subversión comunista, los opositores al peronismo y entre las mismas facciones que surgieron dentro de éste. Tal escenario afectó a la sociedad civil porque la sumió en un estado de permanente tensión y violencia que hizo insoportables las condiciones políticas. Esta situación facilitó y justificó la intervención militar.

⁴ Liszt Vieira y Thomas H. Marshall explican que la ciudadanía se compone de tres tipos de derechos: 1) Los cívicos que corresponden a las libertades individuales: de expresión, de pensamiento, de religión, de propiedad; 2) Los políticos, también conocidos como derechos colectivos, y son los que permiten a los individuos participar en la toma de decisiones sobre lo público; y 3) Los sociales que se refieren al mínimo de bienestar que todo individuo debe aspirar, y se relacionan con la dotación de servicios públicos de parte del Estado, como la educación.

Es importante hacer énfasis en los derechos políticos, porque fueron éstos los mayormente restringidos durante la dictadura militar, y son: la libertad de asociación y reunión, de organizarse políticamente, crear sindicatos, participar en los asuntos públicos, ejercer el voto, entre otros.

Por lo tanto, cuando los militares vulneraron algunos de estos derechos, vulneraron el carácter ciudadano de los argentinos.

Véase Liszt Vieira, "Ciudadanía y control social", [en línea], Argentina, *Lo público No-Estatal en la Reforma del Estado*, Editorial Paidós, 1998, Dirección URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000170.pdf>, [consulta: 12 de mayo de 2014] y Thomas H. Marshall, "Ciudadanía y Clase Social", [en línea], *Reis*, Dirección URL: <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>, [consulta: 13 de mayo de 2015], pp. 302-303.

⁵ Fue un militar y político argentino. Se convirtió en un personaje importante para Argentina desde que se unió al golpe de Estado del 4 de junio de 1943. Logró acercarse a la clase obrera a través del impulso de políticas sociales que les beneficiaban y con ello pudo controlar a la Confederación Nacional del Trabajo (CNT). Ocupó la presidencia de la República de 1946 a 1955 con el apoyo de la clase trabajadora; con la ayuda de su esposa, Eva Duarte, se forjó la corriente política conocida como "peronismo" que hace referencia a las prácticas que ayudaron a Perón a ganar la confianza de los obreros.

En 1955 su gobierno fue víctima de un golpe de Estado y fue obligado a abandonar el país. No obstante, desde el extranjero fue cabeza de un movimiento llamado "justicialista" que tenía como fin propiciar el regreso de Juan Domingo Perón a la presidencia del país.

Pudo regresar a Argentina en el año de 1973, después de 18 años de exilio, y el 24 de septiembre de 1973 se convirtió por segunda ocasión en presidente de Argentina. Sin embargo, el 29 de junio de 1974 cedió los poderes presidenciales a la vicepresidenta, su esposa María Estela Martínez de Perón. Murió dos días después.

Tomado de Felipe Pigna, *Juan Domingo Perón (1895-1974)*, [en línea], Dirección URL: <http://www.elhistoriador.com.ar/biografias/p/peron.php>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

⁶ Luciano de Privitellio, "A un paso del precipicio: la política argentina entre 1976 y 2008", [en línea], Madrid, *Revista Ayer*, 2009, Dirección URL: www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/ayer.pdf, [consulta: 21 de abril de 2014].

En este sentido, resulta entendible por qué la población argentina en realidad estaba dividida en cuanto al apoyo brindado a la llegada del nuevo gobierno *de facto*. Las fuerzas armadas argentinas aprovecharon el contexto interno caótico y gozaron, por lo tanto, de cierto grado de legitimidad al tomar el control del país debido a las condiciones que prevalecían en ese entonces: “el conflicto entre el sindicalismo y el gobierno, las tensiones entre los diversos grupos políticos internos del peronismo, el enfrentamiento entre el poder ejecutivo nacional y el gobernador de la provincia de Buenos Aires⁷”; la represión ordenada por la presidenta contra la guerrilla rural surgida en la provincia de Tucumán y el nacimiento de otras, como la de los “Montoneros⁸”; además de la existencia de centros clandestinos de detención y tortura de los enemigos del gobierno, distribuidos por el territorio nacional⁹.

Aunado a la crisis doméstica, el contexto internacional permeado por la Guerra Fría aportó, para la esfera de influencia de Occidente, el discurso de ataque contra la subversión –ya adoptado desde el gobierno democrático de María Estela de Perón–, esto es, hacer frente a la expansión del comunismo soviético, de tal forma que, en el caso particular de Argentina, los militares justificaron la interrupción de la democracia ante la urgencia por aniquilar a todo aquel que simpatizara con las ideas marxistas traídas desde el exterior¹⁰ por considerarlas contrarias al modo de vida del argentino tradicional. María Susana Bonetto¹¹ lo explica de la siguiente manera:

⁷ Hugo Quiroga (Comp.), “La política en tiempos de dictadura y democracia”, *Argentina 1976-2006: Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2006, p. 72.

⁸ Los Montoneros son una organización armada argentina de ideología de izquierda radical, formada en su mayoría por estudiantes universitarios que se dio a conocer en la escena política argentina en 1970, a partir de entonces creció su poder.

Tomado de: Alejandro García, *La crisis argentina: 1966-1976: notas y documentos sobre una época de violencia política*, [en línea], Universidad de Murcia, 1994, pp. 76-77, Dirección URL: <http://books.google.com.mx/books?id=OCbMCyd7gJQC&pg=PA76&lpg=PA76&dq=montoneros+argentina&source=bl&ots=IRWALCiks3&sig=O-pnZiSfVdUI3SCy9oyLCQcyfFs&hl=es&sa=X&ei=sSRrU5iMFMPE8QGgx4GYBw&ved=0CEsQ6AEwBDgU#v=onepage&q=montoneros%20argentina&f=false>, [consulta: 8 de mayo de 2014].

⁹ Luciano de Privitellio, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰ Julián Chaves Palacios, “Dictaduras, represión y movimientos por la memoria en la Argentina, Chile y España”, *La larga memoria de la dictadura en Iberoamérica: Argentina, Chile y España*, Argentina, Prometeo Libros, 2010, p. 13.

¹¹ Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba; Posdoctora en Sociología Política.

[...] el mito de legitimación más relevante de la dictadura argentina fue el del resguardo de la tradición 'occidental y cristiana' propia del ser nacional argentino, que se vio atacada por la figura del subversivo. Así, a partir de los efectos destructivos del accionar de la 'subversión apátrida', surge el requerimiento de la restauración del destino de grandeza del país, frustrado a causa de la injerencia nefasta de intereses externos, en el momento previo al golpe representado por el marxismo internacional. Por ello la lucha antisubversiva se constituye en una obra patriótica en defensa de la 'argentinidad', peligrosamente asediada por la infiltración del enemigo externo¹².

Una parte de la sociedad confió en que vendría un cambio positivo con el estricto orden que la milicia impondría, pues estaba visto que el gobierno que intentó ser democrático, era en realidad ineficiente y carente de control sobre la diversidad de actores; la otra parte cedió al terror y a la presión infundidos debido a las persecuciones de algunos individuos, a los que la milicia podía clasificar como subversivos o enemigos de la patria argentina. Por su parte, la represión, como la peor cara de la dictadura militar, se iría desarrollando e intensificando con el paso de los años¹³.

El discurso de la Junta Militar que suprimió la democracia representativa en Argentina fue enfocado hacia el mejoramiento de lo que no tendría reparación si no se empleaba la fuerza que sólo el ejército podría ejercer. Fue una "situación de emergencia¹⁴" para salvar al país de la anomia y del comunismo.

Concretamente, fueron dos los argumentos con los que los militares sustentaron su proceder, a saber: "[...] 1) la necesaria restauración del modo de vida 'occidental y cristiano' propio de nuestro [haciendo referencia a los argentinos] 'ser nacional' para lo cual era absolutamente imperioso terminar con los subversivos. 2) El imperio del libre mercado como el único modo posible de terminar con el caos y la ineficiencia económica¹⁵". Sobre el segundo punto, se puede notar que la

Tomado de Euvim-UNVM, *María Susana Bonetto*, [en línea], Argentina, Dirección URL: <http://www.euvim.com/autor/mar%C3%AD-susana-bonetto>, [consulta: 15 de mayo de 2014].

¹² María Susana Bonetto, "Los mitos legitimadores del Estado terrorista argentino y sus consecuencias", en Julián Chaves Palacios (Comp.), *La larga memoria de la dictadura en Iberoamérica: Argentina, Chile y España*, Argentina, Prometeo Libros, 2010, pp. 248-249.

¹³ Norma Morandini, "La oscuridad como marca", en Hugo Quiroga (Comp.), *Argentina 1976-2006: Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2006, pp. 52-53.

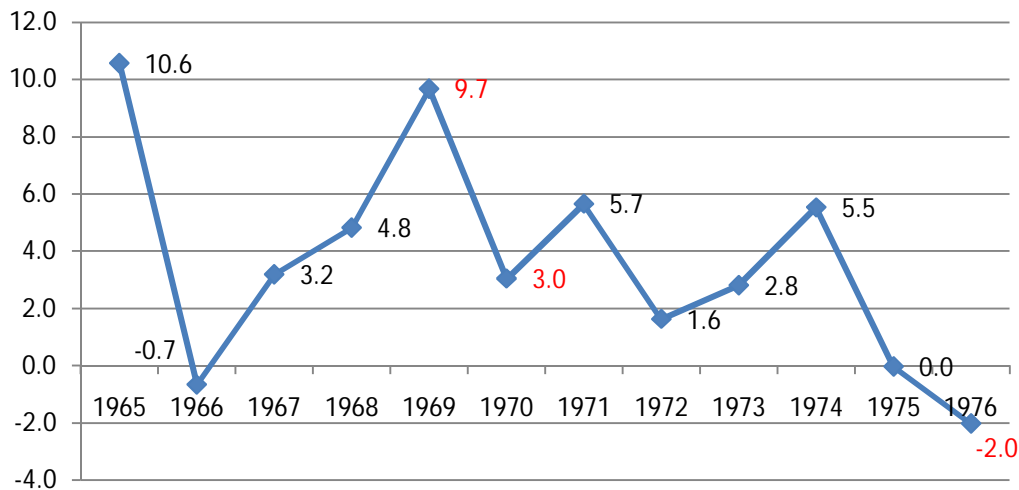
¹⁴ Hugo Quiroga (Comp.), *op. cit.*, p. 75.

¹⁵ María Susana Bonetto, *op. cit.*, p. 251.

Junta propugnaba por una Argentina aperturista, ya que consideraron que el modelo de crecimiento hacia adentro se encontraba ya en franca decadencia.

Durante la segunda mitad de la década de los sesenta el crecimiento del PIB experimentó una recuperación considerable, sin embargo al iniciar los años setenta tuvo lugar una decaída de la que la economía argentina no volvería a recuperarse (Gráfico 1). En un año, de 1969 a 1970, el PIB cayó un poco más de 6 puntos porcentuales y para 1976, año de inicio de la dictadura, el indicador reportó un decrecimiento por debajo de cero, de 2 puntos:

Gráfico 1
Crecimiento del PIB argentino de 1965 a 1976
(% anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

Para lograr el orden buscado, el golpe de Estado permitió que la Constitución Nacional fuera suspendida en favor del “Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional¹⁶” -nombre con el que se autodenominó la dictadura militar, de ahí que algunos autores se refieran a esta etapa como el Proceso-

La reorganización del país que los militares tuvieron en mente no reparó en la naturaleza de sus métodos como lo demuestra el grado de represión y persecución a los opositores. Ellos estaban convencidos que construirían “una auténtica democracia¹⁷”; evidentemente una situación contradictoria si se comparan sus acciones con sus objetivos.

¹⁶ Hugo Quiroga (Comp.), *op. cit.*, p. 75.

¹⁷ *Ídem*.

Empero, Luciano de Privitellio¹⁸ explica que las Fuerzas Armadas que tomaron el poder político por la fuerza en Argentina estaban lejos de ser un ente fuerte y homogéneo. Por el contrario, estaba dividido en dos flancos, el blando y el duro¹⁹. El general Jorge Rafael Videla²⁰, quien se hizo de la presidencia nacional, perteneció al flanco blando. La diferencia entre ambos bandos dentro del Ejército argentino se fundó en la perspectiva económica que cada uno defendió:

Para el grupo de los 'blandos', la patología de la sociedad eran el populismo y los conflictos corporativos, expresión del cambio de rumbo impuesto desde la gran crisis de 1930 que había hecho del Estado el actor principal del mundo económico. [...] Desarticular el estado intervencionista, imponer las reglas del mercado, y, si esto era necesario, desindustrializar la economía eran parte de una receta económica y de un modelo social y político. Ciertamente, sobre este modelo imaginado se instaló un proceso real de corrupción en el que no el mercado, sino el mismo Estado al que se decía estar achicando, favoreció una formidable concentración económica. [...] Los 'duros' y los marinos, más cercanos a posiciones industrialistas, nacionalistas y desarrollistas muy populares entre los oficiales [...] [s]e negaron, por ejemplo, a privatizar empresas estatales, que en cambio fueron repartidas como botín entre las fuerzas²¹.

De este modo es comprensible el camino que las Juntas Militares, encabezadas por Videla, siguieron en lo económico para conducir a la nación argentina. Lejos de concentrar en las manos del gobierno autoritario todas las actividades productivas, los artífices de la dictadura de la línea blanda estaban convencidos

¹⁸ Investigador del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y del Centro de Estudios de Historia Política de la Universidad Nacional de San Martín y profesor de la Universidad de Buenos Aires. Es autor de diversos estudios sobre la política en las décadas iniciales del siglo XX.

Tomado de Siglo Veintiuno Editores, *Luciano de Privitellio*, [en línea], Dirección URL: <http://www.sigloxxieditores.com.ar/fichaAutor.php?idAutor=1204>, [consulta: 15 de mayo de 2014].

¹⁹ Luciano de Privitellio, *op. cit.*

²⁰ Fue Comandante en Jefe y líder de las fuerzas armadas de Argentina que impulsaron el golpe militar al gobierno de Estela Martínez de Perón en 1976. Fue presidente del país desde entonces y hasta 1981; durante esos años el gobierno *de facto* suspendió las prácticas del peronismo y tuvo apoyo del clero católico y algunos políticos conservadores. También fue autor de numerosos abusos contra los derechos humanos (desapariciones, tortura, asesinatos). Al término de la dictadura, Videla fue enjuiciado por esos crímenes en 1985 y enviado a una prisión militar hasta el año 2008.

Tomado de Berkeley Center, *Jorge Rafael Videla*, [en línea], Universidad de Georgetown, Dirección URL: <http://berkeleycenter.georgetown.edu/resources/people/jorge-rafael-videla>, [consulta: 15 de mayo de 2014].

²¹ Luciano de Privitellio, *op. cit.*

que el Estado interventor era algo que debía erradicarse al igual que las ideas externas subversivas.

Ello abrió paso a la transformación del Estado no sólo en lo tocante a lo político, sino también en lo económico; la forma de diseñar e implementar las políticas igualmente cambió. De un Estado fuerte interventor, fue convirtiéndose en uno adelgazado y acotado en sus competencias²²:

[...] los militares a partir de 1976 desmantelaron casi todas las estructuras del Estado nacional-popular (iniciado en 1945 por el peronismo, pero que tuvo posteriormente una continuidad hasta 1976), terminaron con la industria orientada al mercado interno, concentraron la producción en los grandes grupos económicos, redujeron notablemente el poder de la clase trabajadora, esto les permitió una baja histórica de los salarios (a fines de 1976 los salarios industriales estaban un 45% por debajo del nivel previo al golpe)²³.

Después del establecimiento de la dictadura, la presencia de la sociedad civil fue disgregándose hasta neutralizarse, cuestión aprovechada por los tomadores de decisiones para aplicar cambios en la política social -en su vertiente laboral concretamente- que fueron en detrimento del bienestar de los trabajadores. Los asuntos públicos habían sido acaparados completamente por las decisiones de la milicia argentina y se formó entonces un Estado autoritario²⁴, pero con tendencia al achicamiento y en proceso de apertura.

La dictadura militar ya había iniciado la ruptura de solidaridades colectivas ampliadas, y la dinámica del modelo económico inaugurado por su Ministro de Economía, Alfredo Martínez de Hoz, en 1976, acentuó la fragmentación y exclusión social por medio de una política de desindustrialización y achicamiento del Estado²⁵.

El discurso legitimador del régimen que apeló en gran medida al patriotismo argentino conquistó la mente de una porción de la población, logrando que ésta se convirtiera en un conjunto de individuos igualmente autoritario e intolerante que aceptó la forma de proceder del nuevo gobierno.

Los medios de comunicación, por su parte, también ayudaron a que se propagara la postura justificante del régimen dictatorial de Videla; el poder que poseyeron los

²² María Susana Bonetto, *op. cit.*, p. 256.

²³ *Ibid.*, pp. 256-257.

²⁴ Hugo Quiroga, *op. cit.*, p. 78.

²⁵ Esteban Campos, *op. cit.*

medios para crear opinión pública favorable a la dictadura fue visible a partir de los adeptos al nuevo gobierno y, en su defecto, de los temerosos a la persecución²⁶.

A pesar de ello, la heterogeneidad de las Fuerzas Armadas complicó en sí el control del país. La anarquía que ensombreció al gobierno de Estela de Perón volvió a repetirse con los militares a la cabeza de la nación, pues:

[...] los distintos cuerpos del ejército en sus áreas de influencia, no reconocían ninguna autoridad superior. Incluso el gabinete de ministros fue repartido, y los ministros no reportaban ante el presidente sino ante el comandante correspondiente. Cada uno a su manera, sólo la represión y la rapiña económica pudieron mantener cierta unidad [...]²⁷.

Antes de ser sometidos por el terror, organismos de derechos humanos mantuvieron activos a algunos grupos de la sociedad, un ejemplo fueron los movimientos de “las Madres de Plaza de Mayo²⁸” y de las “Abuelas de Plaza de Mayo²⁹” que surgieron en 1977, y exigían la aparición con vida de las víctimas que iba dejando a su paso la dictadura. A pesar de la pérdida de espacio, estos organismos y manifestaciones sociales recobraron fuerza hacia el final del régimen y tomaron después la batuta para dar paso a la transición democrática.

La actividad de la sociedad civil durante los años de evidente represión por parte del gobierno para mantener bajo control a la población, se manifestó bajo la forma de movimientos sociales de protesta en contra de las actividades de la dictadura: desaparición de personas; robo de niños; leyes que limitaron las libertades de tránsito, de expresión, entre otras; ello a manera de respuesta ante los alcances de tensión y presión que en Argentina se habían suscitado.

La población tuvo que sobrevivir al gobierno de su propio país, ya fuera por medio de la sumisión a los designios de aquel o, en una forma arriesgada, enfrentar la fuerza pública de la administración militar con una insurrección social. La relación gobierno-sociedad para entonces se había radicalizado y sumido en una dinámica caracterizada por la violencia y el terror.

²⁶ María Susana Bonetto, *op. cit.*, pp. 255 y 257.

²⁷ Luciano de Privitellio, *op. cit.*

²⁸ Hugo Quiroga (Comp.), *op. cit.*, p. 79.

²⁹ Julián Chaves Palacios (Comp.), “Dictaduras, represión y movimientos por la memoria en la Argentina, Chile y España”, *La larga memoria de la dictadura en Iberoamérica: Argentina, Chile y España*, Argentina, Prometeo Libros, 2010, pp. 14-15.

En 1981 el presidente *de facto*, el general Jorge Videla, fue sustituido por el general Roberto Viola³⁰. El saldo del gobierno de Videla fue en todos sentidos negativo en comparación a las ambiciones iniciales de los militares, ya que aquel no había sido capaz de sostener un régimen fuerte. Por su parte, al tomar la responsabilidad del Ejecutivo, Viola intentó recomponer el desastre en que estaba sumido el Estado argentino; trató de conciliar con la sociedad y ganar legitimidad social mediante la incorporación de algunos civiles al gobierno, pero ninguna de sus acciones fueron útiles. Poco tiempo después fue depuesto del cargo y tomó el lugar el penúltimo mandatario de la dictadura, el comandante Leopoldo Galtieri³¹. Con él al mando, Argentina volvió a agitarse por el recrudecimiento de la represión y la apertura económica intensificada³².

Hacia el final de la dictadura, la sociedad civil había obtenido fuerza para concentrarse en grupos mayormente organizados que exigían un alto a los excesos y prácticas de la dictadura militar. Retomaron fuerza algunos grupos y se formaron otros nuevos en defensa de los derechos humanos, quienes se mantuvieron en la escena política y social después del fin de la dictadura, durante los años ochenta. Su demanda principal estaba enfocada en la recuperación de las víctimas desaparecidas, así como el castigo a los autores de los delitos³³.

³⁰ Militar que sucedió en la presidencia *de facto* a Jorge Videla el 29 de marzo de 1981. A diferencia de Videla, Roberto Viola permitió que en su corta administración participaran civiles.

Tomado de Presidencia de la Nación Argentina, *Roberto Eduardo Viola (1981-1981)*, [en línea], Argentina, Dirección URL: http://www.presidencia.gob.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1293&template=blank, [consulta: 15 de mayo de 2014].

³¹ Militar y político argentino que participó en el golpe de Estado al gobierno de María Estela de Perón en marzo de 1976. En 1981 fue designado presidente *de facto*, sucediendo al general Roberto Viola. En 1982 ordenó la invasión a las islas Malvinas con lo que dio inicio el enfrentamiento con las fuerzas armadas británicas; la milicia argentina se rindió el 14 de junio y Galtieri dimitió de su cargo tres días después. Fue sometido a juicio y condenado por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín.

Tomado de Infografías.com, *Biografía y vida de Leopoldo Galtieri*, [en línea], Dirección URL: <http://www.infobiografias.com/biografia/19552/Leopoldo-Galtieri.html>, [consulta: 15 de mayo de 2014].

³² Luciano de Privitellio, *op. cit.*

³³ Martín Retamozo, "Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina", [en línea], Argentina, *Polis*, no. 28, abril, 2012, Dirección URL: www.polis.revues.org/1249#quotation, [consulta: 20 de marzo de 2014].

Se puede decir que, en los últimos años de la dictadura argentina, la sociedad civil fue muy activa: la gente se atrevió a salir a las plazas para manifestarse contra las acciones del régimen y a favor de un gobierno constitucional³⁴.

Frente a la posibilidad de recuperar un régimen democrático, la sociedad civil eligió confiar en los personajes políticos que mostraron desde su trinchera partidista la disposición para terminar con la dictadura militar, ya que retornar a la democracia significaba volver a gozar de las libertades de las que se les había despojado, entre ellas de la libertad de vivir en un ambiente de paz, aspirando al constante bienestar:

[...] La dictadura dejó, pues, sus enseñanzas a la sociedad; le enseñó a valorar la permanencia de la democracia. Con la recuperación de la vida democrática se abrió otro proceso de aprendizaje, en conexión con el anterior, cargado de dificultades políticas, económicas y sociales, en el cual los ciudadanos confirmaron su apego a la libertad, su apoyo a una convivencia fundada en la competencia pacífica por el poder [...]³⁵.

Hugo Quiroga³⁶ y César Tcach³⁷ explican que la última dictadura argentina, desde su culminación y hasta el presente siglo, es recordada como una gran lección con la que la población supo valorar las libertades políticas y civiles. En 1983 los argentinos tuvieron la esperanza de iniciar una nueva etapa como nación, en la que primara el respeto al Estado de derecho, pero sobre todo a los derechos humanos.

³⁴ Luis Alberto Romero, "La democracia y la sombra del *Proceso*", en Hugo Quiroga (Comp.), *Argentina 1976-2006: Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2006, p. 26.

³⁵ Hugo Quiroga y César Tcach, "Prólogo: A treinta años del golpe", en Hugo Quiroga (Comp.), *Argentina 1976-2006: Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2006, p. 13.

³⁶ Investigador y profesor de la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional del Litoral.

Tomado de Hugo Quiroga (Comp.), "La política en tiempos de dictadura y democracia", *Argentina 1976-2006: Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2006.

³⁷ Investigador del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y profesor de la Universidad Nacional de Córdoba.

Tomado de Hugo Quiroga (Comp.), *op. cit.*

Desde el punto de vista del investigador Luis Alberto Romero³⁸, la sociedad civil argentina estuvo más bien confundida respecto a lo que estaba pasando con el gobierno dictatorial. Al inicio, en 1976, la opinión pública estuvo dividida, y conforme avanzaron los años la sociedad -excepto los grupos movilizados por causas específicas como la defensa de derechos humanos tras las múltiples desapariciones y vejaciones- se enfrascó en un “consenso reactivo³⁹”, y hacia el final de la etapa dictatorial, por la mezcla de diferentes factores, hubo un despertar social generalizado que las Fuerzas Armadas no pudieron controlar.

Algunos grupos comenzaron a ser muy críticos cuando, tras el fracaso en la guerra de las Malvinas en junio de 1982, la prensa aprovechó la coyuntura para destapar algunos de los horrores cometidos por los militares, situación que enardeció los ánimos de los familiares de las víctimas y de individuos que se sumaron a la causa en contra del régimen encabezado para entonces por Galtieri, y se lanzaron a las calles y las plazas para protestar.

A partir de las revelaciones de los medios de comunicación, indica Romero, la dictadura militar fue adquiriendo una imagen⁴⁰ claramente negativa en el ideario de los argentinos.

Si bien el despertar de algunos grupos sociales para protestar contra las arbitrariedades de la dictadura fue un punto importante que abonó a su deslegitimación como gobierno viable, Quiroga señala que el crédito de la terminación de la dictadura no debe otorgarse completamente a ellos, sino que fue un cúmulo de razones que al conjuntarse crearon el escenario idóneo para que Argentina mudara de forma de gobierno: “Las causas primordiales de la caída [de la dictadura militar], íntimamente vinculadas entre sí, fueron de tres órdenes: 1) el fracaso de la política económica; 2) las disidencias internas en las fuerzas armadas; y 3) la derrota de Malvinas⁴¹”.

³⁸ Investigador del CONICET y profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de San Martín.

Tomado de Hugo Quiroga (Comp.), *op. cit.*

³⁹ Privitellio emplea el término “consenso reactivo” para referirse a la indiferencia generalizada de la sociedad respecto a la agresividad del régimen dictatorial que asaltó el poder político en Argentina en 1976, pues pensaban que podría ser aún peor si hacían algo en contra de lo permitido.

Véase Luciano de Privitellio, *op. cit.*

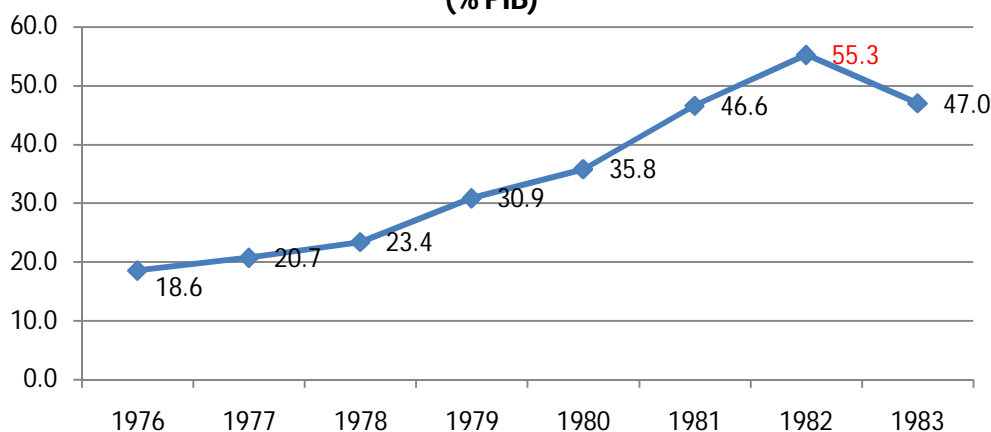
⁴⁰ Luis Alberto Romero, *op. cit.*, p. 17.

⁴¹ Hugo Quiroga (Comp.), *op. cit.*, p. 80.

Al anterior listado debe añadirse el problema de la deuda externa que Argentina junto con otros países latinoamericanos, como México, encararon en 1982. La moratoria en la que entró el país, bloqueó el financiamiento externo, lo que generó de inmediato inestabilidad económica. Las esferas de lo político y lo económico se vieron mutuamente convulsionadas, pues coincidió la decadencia política de la dictadura con la urgencia económica que representó el impago de la deuda externa.

En el siguiente gráfico se puede observar el endeudamiento que hubo durante los años de dictadura en Argentina. Es posible apreciar el aumento constante de la deuda externa desde 1976 hasta 1982; en este año, cuando tuvo lugar la crisis de la deuda, ésta representó más de la mitad del PIB con 55.3%.

Gráfico 2
Deuda externa acumulada de Argentina durante la dictadura militar de 1976-1983 (% PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

La combinación de contratiempos políticos y económicos, como se podrá ver en las siguientes páginas se convierte en una constante en Argentina, situación que obliga a la relación de las diferentes administraciones con la sociedad a ser persistentemente adaptable a las transformaciones.

1.2 Política vs Economía: una transición democrática en deuda (1983-1989)

La especialista Norma Morandini brinda, a continuación, una imagen de Argentina cuando arrancó la nueva etapa democrática post-dictadura en 1983:

[...] [Raúl] Alfonsín se impuso en las elecciones de 1983. A poco de andar, tras el país de la ilusión comenzó a emerger el país real. Un país que no figuraba en la agenda de la civilidad, y que probablemente tampoco estaba en la de los nuevos gobernantes, a juzgar por la parsimonia con que encaraban sus problemas. El de 1983 era un país con su estado (*sic*) destrozado y atado por el endeudamiento, una sociedad empobrecida y en camino de la polarización, con un enorme poder acumulado en un grupo muy pequeño, con una economía incapaz de dar trabajo a todos, y con dudosa capacidad para crecer. Era el país que había construido el Proceso [la recién finalizada dictadura militar], tan distinto de la Argentina potente y conflictiva que todavía podía reconocerse diez años atrás. Era también un país con muchos menos ciudadanos cabales que lo que la civilidad gustaba de creer, y con muchos más habitantes que en realidad eran afines con prácticas políticas diferentes de las que constituían el ideal democrático⁴².

Es revelador el punto de vista de la autora en el énfasis que hace sobre la economía nacional problemática y la confusión que permeaba al grueso de la sociedad argentina de cara a la recuperación de la tan anhelada democracia. No cabe duda que Argentina como país y nación estaba atestiguando un conjunto de transformaciones y fenómenos que escaparon de su control interno, que resultó prácticamente imposible llevar por un camino ordenado el proyecto de redemocratización, así como sanear el tejido social y la relación tan lastimada entre el gobierno y la sociedad. Las estimaciones sobrevaloraron la situación real del país.

La Unión Cívica Radical, partido político que lanzó a Alfonsín⁴³ como candidato a la presidencia de la República Argentina, mantuvo durante la campaña un nivel

⁴² Norma Morandini, *op. cit.*, p. 25.

⁴³ Ex presidente de Argentina que militó en el partido Radical. En 1983 obtuvo la presidencia y restableció las libertades a los ciudadanos después de haber finalizado la dictadura militar. Su gobierno fue progresivamente en declive debido a los problemas económicos que desencadenó la hiperinflación y la recesión. A Alfonsín le es reconocido el esfuerzo por crear el eje Argentina-Brasil-Uruguay, que posteriormente devendría en el MERCOSUR.

Tomado de Roberto Ortiz de Zárate, "Raúl Alfonsín", [en línea], España, CIDOB, Dirección URL: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/argentina/raul_alfonsin, [consulta: 15 de mayo de 2014].

muy elevado de ambiciones y promesas basadas en el retorno a la democracia. Raúl Alfonsín fue el candidato que durante sus actos de campaña hizo creer a los votantes que con la transición a un régimen democrático los argentinos comerían, tendrían educación y salud⁴⁴. Así, se entiende la desilusión que posteriormente enfrentó la población al observar que dichas consignas fueron tan sólo partes de un buen discurso político.

Pasados los primeros años de gestión sin cambios notorios en la calidad de vida de la población, la administración alfonsinista se mantuvo sobre la línea de la promesa del “derrame de bienestar”⁴⁵ que suponía el retorno a la democracia, sin embargo el discurso no respondía a la realidad.

En 1985, con el fin de mitigar los niveles de pobreza y desempleo, el gobierno creó el Plan Austral que contempló reformas en materia monetaria, salarial y de gasto público; este último, contrario a la expectativa de aumentarlo para controlar la pauperización e incentivar la economía, fue reducido porque había también que controlar la espiral inflacionaria⁴⁶.

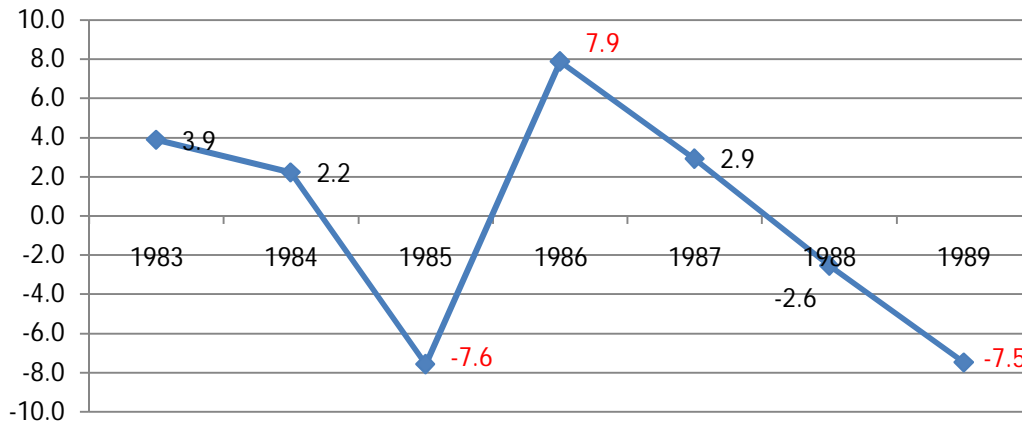
En el siguiente gráfico se puede apreciar los despuntes esporádicos del PIB, así como sus constantes descensos a lo largo de los años ochenta con el primer gobierno democrático de la transición. Si bien el Plan Austral fue lanzado en 1985, su impacto se reflejó en el siguiente año: en 1986 creció 14 puntos porcentuales hasta alcanzar 7.9%. No obstante, dicho incremento no fue sostenido y se mostró en picada hasta el final de la década, coincidiendo con la crisis hiperinflacionaria que alejó de su cargo al presidente Alfonsín:

⁴⁴ Luciano de Privitellio, *op. cit.*

⁴⁵ Andrés Malandra, *Continuidades y rupturas en la política social argentina: Argentina Trabaja*, [en línea], Argentina, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 7 de marzo de 2013, Dirección URL: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.952/te.952.pdf>, [consulta: 10 de febrero de 2015].

⁴⁶ *Idem.*

Gráfico 3
Comportamiento del PIB de Argentina durante el periodo presidencial de Raúl Alfonsín (% anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

A manera de crítica, Luis Alberto Romero señala que la democracia a la que Argentina aspiró convertirse después del fin de la dictadura en 1983 tuvo fallas de origen: la misma sociedad estaba confundida en tanto no sabía con exactitud cómo se conformaba un gobierno democrático, pues lo único que tenía claro era la recuperación de sus libertades y el castigo a los militares que atentaron contra la seguridad de sus familias. La sociedad mostró hartazgo de la violencia y el terror que reinaron en el país durante la dictadura de 1976⁴⁷.

Los individuos con mayor convicción por un cambio radical y quienes lideraron la transición hacia un modelo democrático fueron las víctimas directas de la dictadura⁴⁸, más en un ánimo de alejarse de lo acontecido, que de buscar un régimen con efectivas características democráticas. Los partidos políticos⁴⁹ transformaron en su bandera la recuperación de una Argentina pacífica y retomaron las demandas de la sociedad civil para conseguir su apoyo y fortalecerse de cara a un nuevo periodo de democracia representativa en el país.

Al respecto, el politólogo argentino Guillermo O'Donnell explica que las nuevas democracias surgidas entre las décadas de los años setenta y ochenta, no pueden

⁴⁷ Luciano de Privitellio, *op. cit.*

⁴⁸ Norma Morandini, *op. cit.*, p. 67.

⁴⁹ Luciano de Privitellio, *op. cit.*

ser reconocidas como democracias institucionalizadas o representativas porque son como tal nuevas democracias que iniciaron su formación o reconfiguración en un nuevo contexto económico -asimilación de la ideología neoliberal-, a diferencia de las democracias de otros países que no han tenido interrupciones en sus funciones ni en la estructura de sus instituciones.

O'Donnell a estas democracias jóvenes las nombra “democracias delegativas”, porque una de sus características comunes fue el exceso de poder delegado al Ejecutivo para tomar decisiones, cuestión que influyó de manera negativa en la representatividad de los otros poderes públicos, en la creación y sostenimiento de nuevas instituciones políticas y en la responsabilidad horizontal, es decir, en la capacidad de algunas instancias independientes del poder ejecutivo para poder supervisar las acciones de éste⁵⁰.

Por lo tanto, se puede afirmar que una de las razones del fracaso de la implantación de un modelo democrático en Argentina fue la falta de regulación de las capacidades del Presidente de la República.

La década de los ochenta se planteó como el resurgimiento de la sociedad civil⁵¹ por considerarla el principal motor⁵² de las transiciones democráticas, no sólo en Argentina sino en Sudamérica, toda vez que otros países de la región también experimentaron el final de sus dictaduras en este periodo. No obstante, las dificultades económicas que la región latinoamericana enfrentó durante estos años condenaron en gran medida al fracaso los anhelos de los gobiernos ex dictatoriales para transitar a un régimen democrático estable.

La conjunción de los procesos de democratización y la expansión del libre mercado lejos de complementarse, resultaron excluyentes uno al otro. Norbert Lechner adjudica a la priorización de la expansión del mercado por parte del aparato gubernamental, la reducción de la importancia del juego de la política para mantener en orden la participación de los actores económicos y políticos.

⁵⁰ Guillermo O'Donnell, “Estado, Democratización y ciudadanía”, [en línea], *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre, 1993, Dirección URL: http://nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf, [consulta: 13 de septiembre de 2015].

⁵¹ Martín Retamozo, *op. cit.*

⁵² Philip Oxhorn, “Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina”, [en línea], México, *Economía, sociedad y territorio*, vol. 3, núm. 9, enero-junio, 2011, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/111/11100907.pdf>, [consulta: 10 de mayo de 2014].

Tal como el investigador Luis Alberto Romero se muestra, el profesor Philip Oxhorn⁵³ también es pesimista respecto a los procesos democráticos que enfrentó la región. Lejos de aspirar a una democracia sustantiva, estos gobiernos ex dictatoriales –y en particular el argentino– se caracterizaron posteriormente por sus grandes limitaciones en la calidad de los gobiernos democráticos que se pretendieron establecer.

La transición democrática en Argentina fue una transición elitista sobre la que la milicia siguió teniendo injerencia, aunando a ello el impulso y aplicación de políticas económicas aperturistas, provocaron que la sociedad civil se viera progresivamente limitada en sus capacidades⁵⁴.

Asimismo, Oxhorn explica las dificultades a las que las sociedades civiles de la región se enfrentaron. Los grupos que nacieron y se mantuvieron activos durante la dictadura tenían como enemigo definido al régimen autoritario y desestabilizarlo era uno de sus objetivos. Después, con el cambio de sistema político, sus actividades como sociedad civil activa tuvieron que ser adaptadas a las nuevas circunstancias y a las nuevas demandas. Oxhorn sugiere que estos grupos comenzaron a controlarse a sí mismos por temor a desestabilizar al nuevo gobierno democrático⁵⁵ que con tanto esfuerzo se había logrado consolidar a lo largo de la década, y evitar así que el ejército volviera a tomar el control. Las sociedades continuaron actuando en función del miedo que cultivó en sus memorias los regímenes dictatoriales anteriores.

Liszt Vieira⁵⁶ argumenta que el otro factor -liderado desde la academia- del fracaso de las transiciones democráticas en América Latina, incluida la de Argentina en 1983, se debe al enfoque de las teorías sobre transición democrática

⁵³ Profesor en la Universidad de Harvard y Director del Instituto para el Estudio del Desarrollo Internacional y editor en jefe de la Revista Latin American Research Review.

Tomado de McGill, *Philip Oxhorn*, [en línea], EE.UU., Dirección URL: <http://www.mcgill.ca/politicalscience/faculty/oxhorn>, [consulta: 15 de mayo de 2014].

⁵⁴ Philip Oxhorn, *op. cit.*

⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁶ Abogado brasileño, pionero en los estudios de Ecología Política en Brasil; fue electo como diputado por el Partido del Trabajo en 1982. Participó en los debates del Constituyente en 1988. En los noventa fue coordinador del Foro Global de Río 1992. Desde 2004 es profesor de Sociología en la Universidad Católica de Río de Janeiro.

Tomado de Liszt Vieira, *Apresentacao*, [en línea], 2011, Dirección URL: <http://lisztvieira.com.br/>, [consulta: 21 de noviembre de 2014].

que en la región fueron muy importantes durante décadas. Dichas construcciones teóricas no contemplaron la capacidad de organización autónoma de la sociedad civil y sólo se enfocaron en la procuración de las instituciones públicas. No existió tampoco la preocupación por introducir los valores democráticos al funcionamiento cotidiano de los agentes públicos, de manera que la democratización sólo fue entendida como la supresión -de forma- de las prácticas consideradas autoritarias, sin que ello implicase una conversión -de fondo- hacia un gobierno democrático⁵⁷.

En este tenor, Sonia Fleury⁵⁸ apela a la importancia del desarrollo de una “cultura de la democracia”, dentro de la lógica de una constante democratización de las sociedades -no sólo de los gobiernos y sus funciones- porque de ella depende que el sistema político no devenga en una crisis de autoridad y por ende propicie la ingobernabilidad del país⁵⁹.

Aplicado este enfoque al caso argentino, se observa que se relaciona con los valores democráticos de los que habla Vieira. Sin embargo no se puede decir que dichos valores deberían ser arraigados en el diario actuar de los agentes públicos solamente, sino también en el comportamiento cívico de la población argentina, porque sólo de esta manera la sociedad civil podría haber reflexionado sobre la naturaleza de las transformaciones políticas que experimentó su Estado.

Hacerse de una cultura democrática hubiese minimizado lo endeble del proceso democratizador al hacer partícipes activos a los miembros de la sociedad civil de la mano del gobierno.

Susana Bonetto coincide con los autores anteriormente citados en cuanto a la fragilidad de la democracia que en Argentina se gestó tras la celebración de elecciones libres en 1983. Indica que sólo se enfrentaron a un cambio procedimental de régimen, más no a una transformación profunda que modificara los cimientos sociales en su beneficio como fue planteado por la llamada subversión de los años setenta antes de la dictadura. Se planteó “la aceptación

⁵⁷ Véase Liszt Vieira, “Ciudadanía y control social”, *op. cit.*

⁵⁸ Doctora en Ciencia Política, docente e investigadora de la Escuela Brasileña de Administración Pública.

Tomado de Sonia Fleury, “Ciudadanías, exclusión y democracia”, [en línea], Venezuela, *Nueva Sociedad*, no. 193, septiembre-octubre, 2004, Dirección URL: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22961.pdf>, [consulta: 21 de noviembre].

⁵⁹ Sonia Fleury, “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, *Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, España, p. 135.

acrítica de la democracia liberal como valor absoluto [...]”⁶⁰ con base en el rechazo total a las medidas tomadas por la dictadura.

La voluntad política de hacer bien las cosas no fue suficiente para hacer frente a la propia dinámica interna del país; ésta fue dura y muy clara: Argentina, a pesar del cambio de régimen, tuvo que enfrentar a los poderes corporativos⁶¹ que presionaron para verse beneficiados con cualquier medida del nuevo gobierno democrático. La inflación se constituyó como un fenómeno implacable que tampoco se supo controlar; los sindicatos se sumaron a la presión; y los militares renuentes a dejar en manos de los civiles la conducción de la nación trataron de imponer de nueva cuenta su voluntad en dos ocasiones más, en 1987 y 1988.

Con ello, muchos ciudadanos notaron que la democracia tan esperada “no era tan potente como prometía”⁶². Los mismos problemas que obstaculizaron el periodo democrático previo a la dictadura en 1976, volvieron a poner trabas al nuevo intento por retomar el camino de la democracia liberal.

El auge de la transición democrática se sitúa entre los años de 1983 a 1987. La sociedad civil se adhirió desde las primeras elecciones al objetivo de hacer de Argentina un país que respetase la democracia. Hacia 1987, la tendencia participativa de la sociedad se estancó en una zona de confort y, en vez de profundizar su acercamiento con el gobierno, la misma estabilidad legal propició el establecimiento de relaciones verticales con las que las decisiones sobre asuntos públicos quedaron a merced de los poderes del Estado y los partidos políticos⁶³.

En este sentido, el cauce que los representantes políticos abrieron para comunicarse con la sociedad civil se limitó a las políticas sociales clientelares. Tal como señala Hugo Quiroga, se trató de una situación que evidenció la marginación y el aprovechamiento de la precariedad económica de la población para utilizarla como instrumento, por parte de los políticos, para mantener grupos cautivos de votantes, más que ciudadanos en toda la extensión de la palabra.

El fenómeno político que circunscribió a la relación gobierno-sociedad en este contexto, fue el clientelismo político⁶⁴.

⁶⁰ María Susana Bonetto, *op. cit.*, pp. 262-263.

⁶¹ Hugo Quiroga (Comp.), *op. cit.*, p. 26.

⁶² *Ídem.*

⁶³ María Susana Bonetto, *op. cit.*, p. 84.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 92.

La economía argentina se vino a pique con el fenómeno hiperinflacionario⁶⁵ y la cancelación de la línea de crédito que tenía el país con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Este recorte de recursos externos precipitó los problemas económicos que obligaron a la Unión Cívica y a su ex candidato a dejar el poder Ejecutivo tras la evidente incompetencia para contener la crisis (fracasó igualmente el Plan Austral). Algunos especialistas reconocen este suceso como un “golpe de mercado”⁶⁶, porque fue una medida ajena al gobierno legítimo que fue capaz de desestabilizarlo y terminar con él.

La hiperinflación que se presentó en 1989 causó la pérdida precipitada del poder adquisitivo de los salarios, lo que llevó a la paralización de las actividades económicas. Este escenario fomentó que en el ideario de la sociedad argentina hicieran eco las ideas de algunos actores sociales que propugnaban por un cambio radical en la manera de conducir la economía del país; había que abrirse al comercio exterior para motivar la competitividad y generar un impacto certero sobre la inflación, así como alejar al Estado del control de la dinámica económica del país⁶⁷.

Se trató de un año caótico para Argentina; debido a los disturbios en la economía nacional⁶⁸, el Presidente Alfonsín renunció al cargo y fueron celebradas nuevas elecciones en las que resultó electo el candidato por el Partido Justicialista, Carlos Menem⁶⁹. Recibió, después de la renuncia con días de antelación de Alfonsín, un país en ruinas que en poco tiempo dejó de celebrar su retorno a la democracia.

⁶⁵ Hugo Quiroga (Comp.), *op. cit.*, p. 26.

⁶⁶ Esteban Campos, *op. cit.*

⁶⁷ Andrés Malandra, *op. cit.*

⁶⁸ Luciano de Privitellio, *op. cit.*

⁶⁹ Político argentino. En 1973 fue gobernador de la provincia de La Rioja y fue encarcelado después del golpe de Estado al gobierno de Estela de Perón. En 1989 llegó a la presidencia de Argentina; causó mucha polémica cuando decidió indultar a los dirigentes de la dictadura de 1976 y viró la política económica en un inicio populista, hacia una tendencia neoliberal, permitiendo que se privatizaran algunas empresas públicas para evitar el alza de la inflación. En 1993 modificó la Constitución Política de forma que pudo reelegirse para un segundo mandato, concluyendo en 1999.

Tomado de Biografías y Vidas, *Carlos Menem*, [en línea], Dirección URL: <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/menem.htm>, [consulta: 15 de mayo de 2014].

1.3 La inserción del neoliberalismo en Argentina (1989-1999)

Con el fin del primer gobierno democrático post-dictadura, la sociedad argentina se sintió defraudada por los malos resultados; salieron a las calles extensas movilizaciones. No obstante, con la elección de Menem, quien era respaldado por un partido político con una gran historia⁷⁰, los ciudadanos volvieron a creer en una recuperación asegurada por el carisma del nuevo presidente electo y la institución política que lo acompañaba.

Esteban Campos describe lo anterior con los siguientes detalles:

Hacia 1989 nos encontramos con una población atomizada que utilizaba diferentes estrategias individuales de supervivencia: la delincuencia común, el saqueo, la compra de dólares, la conversión en pequeña burguesía pobre a través del kiosco, el *remis*, el trabajo informal como cuentapropista o la figura del *arbolito*. Por último, el conjunto de la clase política y el *establishment* empresario no apoya al gobierno, por lo tanto, el presidente radical debe renunciar antes de cumplirse su periodo constitucional, y en la práctica, es forzado a dimitir. Con el triunfo del justicialismo en las elecciones, Carlos Saúl Menem sería recibido como un auténtico salvador⁷¹.

Dada la crisis en que se encontraba el país, Menem y su equipo de trabajo tuvieron que hacer un plan para sortear los aspectos más difíciles y urgentes por controlar: la economía nacional y la amenaza latente del ejército para usurpar el poder político.

Para neutralizar las acciones de los militares con alta capacidad de desestabilizar su gobierno, Menem emprendió la campaña de “reconciliación nacional”, que consistió en indultar a algunos militares que participaron en la dictadura de 1976, entre ellos al general Videla. Les facilitó la participación en negocios turbios, hecho que al salir a la luz provocó que su prestigio como institución decayera⁷². De esta forma las Fuerzas Armadas argentinas dejaron de ser un obstáculo en la arena política nacional.

Respecto a lo económico, fue intensificado el ritmo de la liberalización económica del país a lo largo de los años noventa; se consolidó la hegemonía del capital financiero⁷³, principal responsable de la inestabilidad del sistema económico

⁷⁰ El Partido Justicialista es la agrupación política fundada por Domingo Perón, el líder del peronismo.

⁷¹ Esteban Campos, *op. cit.*

⁷² Luciano de Privitellio, *op. cit.*

⁷³ Sonia Fleury, “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, *op. cit.*, p. 138.

internacional, y el auge de la democratización quedó en un segundo plano. Privitellio menciona que el presidente Carlos Menem hizo suyo el discurso del neoliberalismo, sin embargo se considera que desde la última dictadura, con los militares de la línea blanda, la reducción del Estado en los asuntos económicos fue una tendencia que la economía argentina comenzó a asimilar y Menem sólo completó el proceso de liberalización.

[...] el menemismo significó un giro hacia la concepción de la política como espectáculo o simulacro, ante el vaciamiento de la política como guerra y movilización que había primado en la década de 1970. [...] Era el síntoma de la transición entre la vieja Argentina signada por la utopía estatista y distribucionista de Perón, hacia una nueva Argentina ligada de manera dependiente al proceso mundial de la globalización, que tras la caída del Muro de Berlín asumía como propia la teoría del "fin de las ideologías"⁷⁴.

Como lo explica la cita anterior, con Carlos Saúl Menem, Argentina asistió a una nueva etapa en su historia, la etapa en la que lo económico logró colocarse por encima de lo político dado el contexto internacional que estaba transitando hacia la era de la globalización, fenómeno que puso a prueba la impermeabilidad de las fronteras nacionales de cara a la ola totalizadora de carácter principalmente económico.

Las decisiones gubernamentales, así como las relaciones establecidas con los actores económicos con presencia en el país, se armonizaron con los cambios que tuvieron lugar en el medio internacional por medio de las políticas económicas liberalizadoras emprendidas en la década de los noventa. El ajuste estructural de la economía argentina fue en realidad un fenómeno regional latinoamericano, apoyado por los organismos internacionales.

El investigador Esteban Campos proporciona algunos datos que dan luz para conocer cómo la población argentina resintió las reformas de cambio estructural, las cuales fueron el vehículo de transformación del modelo económico al neoliberalismo y se caracterizaron por ser altamente contraproducentes para la calidad de vida de las capas sociales populares:

[...] en 1993 comenzaron a sentirse los primeros efectos de las políticas neoliberales: la desocupación trepó al 10% de la población económicamente activa, llegando al 18% en 1995. La deuda externa de aquel año se calcula en 98 547 millones de dólares. Los niveles de pobreza [...] del área urbana que rodea a la ciudad de Buenos Aires, retornaron al porcentaje crítico alcanzado en 1989, el año de los saqueos y la hiperinflación⁷⁵.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Esteban Campos, *op. cit.*

En 1996, al cumplirse el vigésimo aniversario del golpe de Estado de 1976, fue reactivada la memoria de los argentinos y con ella la actividad de un grupo de la sociedad civil denominado H.I.J.O.S (Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio)⁷⁶, conformado por la unión de jóvenes en torno a una misma causa: la exigencia de justicia al gobierno por los delitos de los militares que no habían sido castigados hasta entonces.

Dicho movimiento juvenil dio un nuevo brío a los grupos de defensores de derechos humanos que surgieron durante la dictadura y se mantuvieron en la escena política argentina a lo largo de los años ochenta: las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. Los recuerdos del pasado de terror y represión que construyó el gobierno de los militares fueron capaces de convocar, años después, a la sociedad civil para salir a las calles a protestar por los siete años de autoritarismo.

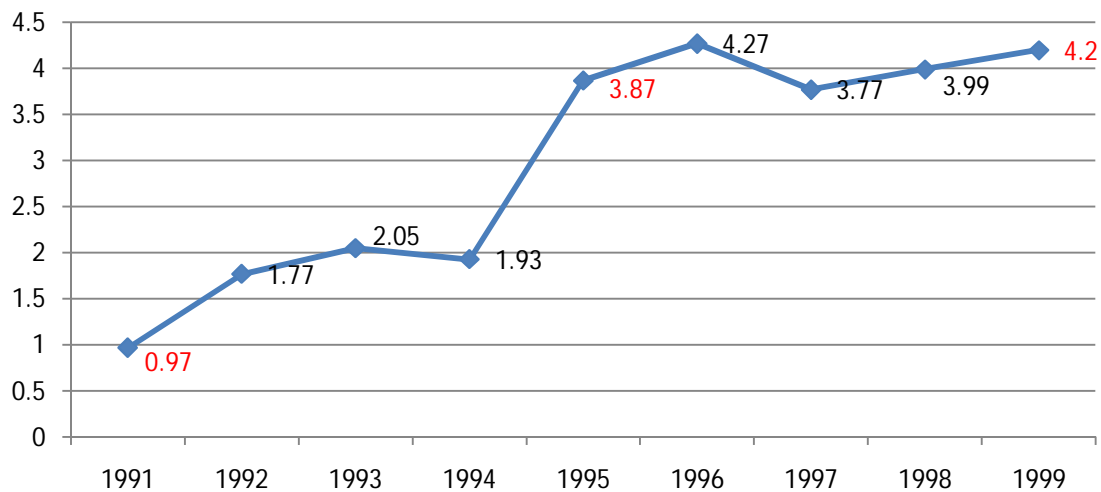
Asimismo, con una esencia más económica que política, los movimientos sociales de los llamados Piqueteros también tambalearon la estabilidad en las calles durante los noventa. Los efectos de la liberalización redundaron en el incremento de la actividad de la sociedad civil, intentando ésta hacer ver al gobierno la inconformidad prevaleciente debido a la precarización constate de la vida.

Este ciclo ascendente de luchas sociales, entre 1994 y 1997, llegó a un primer techo con los primeros cortes de ruta y puebladas en las localidades petroleras de Cutral-Co y Plaza Huincul, en junio de 1996 y abril de 1997. Los conflictos fueron la señal de una ruptura con la hegemonía neoliberal, y marcaron la aparición de nuevos sujetos de la protesta social, denominados por los medios *fogoneros* o *piqueteros*. Es de destacar que en este primer ciclo de luchas el nombre "piquetero" fue ocupado tanto por trabajadores desocupados como ocupados, estudiantes, pequeños empresarios, amas de casa, entre otros, dado el carácter policlasista de la protesta.

Con el siguiente gráfico es ilustrada la situación de la pobreza en Argentina durante la década marcada por el neoliberalismo:

⁷⁶ Martín Retamozo, *op. cit.*

Gráfico 4
Tasa de incidencia de la pobreza sobre la base de \$USD 1,25 por día
en Argentina durante la última década del siglo XX
(% de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

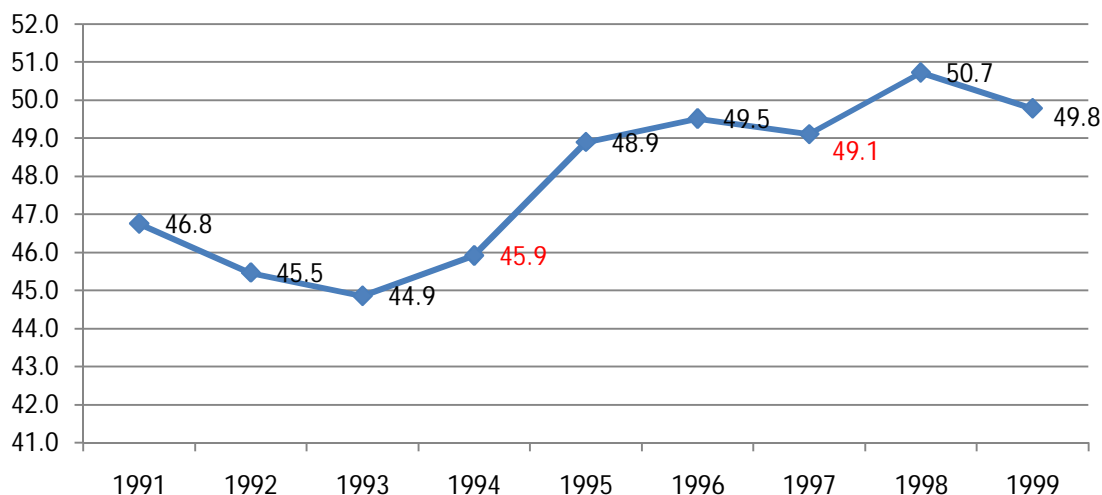
Según datos del BM, la pobreza en Argentina durante los años noventa se disparó entre 1994 y 1995 (Gráfico 4), periodo en el que la protesta social, de acuerdo a la cita anterior, tuvo presencia considerable en la realidad social del país. Las estadísticas arrojan la evidencia que explica el porqué de la escalada de movilizaciones durante la segunda mitad de la década menemista; la pauperización fue escalando en los últimos años del siglo XX, de modo que en 1991 casi el 1% de la población sobrevivía con menos de dos dólares al día y para 1999 la tasa había rebasado el 4%.

No obstante, los movimientos sociales no fueron factor suficiente para que el país lograra crear una democracia virtuosa y competente para formular políticas públicas acorde a los principios que dicta dicho sistema político -como la que el ex presidente Alfonsín había prometido en campaña-. Las dificultades en el terreno económico opacaron cualquier posibilidad para hacer de Argentina una nación con un régimen democrático sólido que fijara a la justicia social como su fin último:

[...] la persistencia de un modelo económico excluyente, caracterizado por índices calamitosos de desigualdad y exclusión, constituye el factor central para el debilitamiento de las instituciones democráticas, cuya sustentabilidad debería basarse en un nivel mínimo de igualdad entre los ciudadanos⁷⁷.

⁷⁷ Sonia Fleury, "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad", *op. cit.*, p. 139.

Gráfico 5
Índice de Gini de la sociedad argentina durante la década de los años noventa
(0=igualdad total y 100=desigualdad total)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

A lo largo de la década de los años noventa la desigualdad –en términos de distribución del ingreso– en Argentina fue, en mayor medida, en ascenso. En la Gráfica 5 es notable que a partir de 1993 la desigualdad fue creciendo, y en 1994, así como sucedió con el problema de la pobreza (Gráfico 4), la distribución del ingreso también generó más desigualdad lo que señala una tendencia a la concentración de la riqueza. En cambio en el periodo 1996-1997 tanto la pobreza como la desigualdad disminuyen e interrumpen la tendencia a la alza de ambos problemas sociales.

En opinión de Fleury, con la reducción del Estado argentino en términos de participación económica, el pacto corporativo entre la diversidad de actores tradicionales (élites económicas, la tecnoburocracia, los partidos políticos) fue modificado en tanto éstos comenzaron a exigir cada vez más autonomía, situación que conllevó a una seria opacidad de los asuntos sociales dentro del universo de cuestiones que la esfera pública abarca.

Cabe recordar que es el Estado, a través de su gobierno, el único ente con vocación para encargarse de lo social, principalmente de los problemas que, dadas las circunstancias prevalecientes en el país en los años noventa (la implantación de las ideas del neoliberalismo), se desarrollaron con mayor celeridad, estos son los problemas de la pobreza y la indigencia.

Frente a este escenario es como la investigadora explica el surgimiento de nuevos movimientos sociales⁷⁸, dado que la relación gobierno-sociedad en el marco del neoliberalismo se distinguió por la verticalidad que adoptó. Ello es posible notarlo en la formulación de las políticas: de arriba hacia abajo, cuestión que fue evidente en la política social a la que le fue adjudicado un enfoque asistencialista.

El enfoque asistencialista hace referencia al objetivo gubernamental de minimizar el problema de la pobreza a través de la satisfacción de las necesidades inmediatas de los más afectados, sin atacar aquello que provoca el empobrecimiento de la población, es decir, sin hacer modificaciones en el sistema económico que genera la exclusión de una proporción de los habitantes⁷⁹, permitiendo así que el problema continúe arraigado.

Los efectos de los difíciles episodios económicos del país sudamericano, desde las políticas económicas liberalizadoras de la dictadura hasta la profundización de los cambios hacia una economía totalmente abierta en la década de los años noventa, se hicieron visibles en la ampliación de la desigualdad social.

El debilitamiento del Estado argentino, en general, fue el saldo de las sucesivas crisis económicas que enfrentó el país desde el colapso del Estado Benefactor, pero también parte del desgaste de su legitimidad tiene su fundamento en el proyecto fallido de la transición democrática, bajo el supuesto de que ésta traería un mejor nivel de vida para la población, tanto en el sentido económico como en el del bienestar subjetivo.

O'Donnell al respecto argumenta que la responsabilidad de tener una Argentina en crisis multidimensional se le puede imputar en gran medida a las políticas económicas neoliberales, puesto que son éstas las que demandan un Estado mínimo que sólo deba encargarse de la protección de la propiedad privada y evite gastar las tributaciones de sus contribuyentes en favor de los necesitados de las políticas sociales⁸⁰, o sea, restringir lo más posible el gasto social por considerarlo innecesario e incluso contraproducente para la competitividad económica del país.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 136.

⁷⁹ Norberto Alayón, "El asistencialismo en la política social y en el Trabajo Social", [en línea], Lima, *Acción Crítica*, núm. 7, julio, 1980, Dirección URL: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/accioncritica/ac-cr-007-05.pdf>, [consulta: 20 de septiembre de 2014].

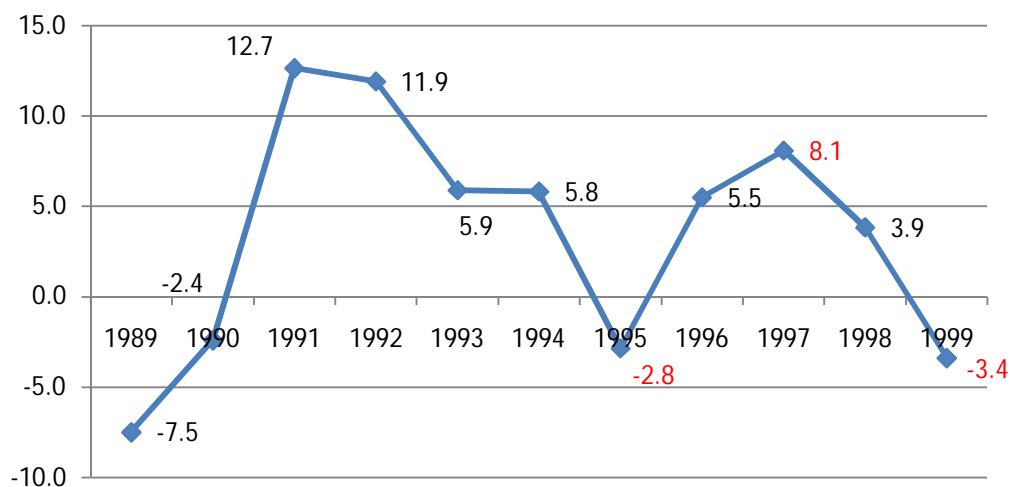
⁸⁰ Guillermo O'Donnell, "Estado, Democratización y ciudadanía", [en línea], *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre, 1993, Dirección URL: http://nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf, [consulta: 13 de septiembre de 2015].

Desde que inició la transición democrática acompañada de políticas económicas de esta índole, el proceso democratizador estuvo destinado al fracaso si se toma como punto de referencia el análisis de O'Donnell, ya que en una situación donde el Estado debía ser muy fuerte y sólido para reorganizarse política, económica y socialmente, después de una etapa llena de dificultades en la que todos estos rubros fueron afectados, sucedió lo contrario: el gobierno dejó de atender paulatinamente lo concerniente a los problemas sociales para adoptar un perfil bajo que le constituyó, por un lado, en un proveedor de recursos económicos para mitigar el aumento vertiginoso de la pobreza y, por otro, en un árbitro para tratar las cuestiones estratégicas de la economía.

En el Gráfico 6 es posible observar el comportamiento de la renta nacional durante la administración menemista (1989-1999), con el que se puede dar un seguimiento al estado de la economía argentina en la coyuntura de la profundización del neoliberalismo a nivel regional. El crecimiento del PIB coincide con las pendientes que muestra la gráfica de la tasa de incidencia de la pobreza anteriormente expuesta (Gráfico 4). En los periodos 1994-1995 y 1997-1999 en los que el crecimiento del PIB es negativo, la pobreza se incrementa al igual que la desigualdad económica (Gráfico 5), lo que permite visualizar la magnitud del impacto de la apertura económica en Argentina al enfrentarse a la competitividad de los actores transnacionales.

Gráfico 6

Comportamiento del PIB argentino durante el gobierno de Carlos Menem (% anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

En suma, los malos resultados del proceso de la transición democrática pueden ser adjudicables tanto a factores que escaparon del control de las administraciones responsables –Raúl Alfonsín en un inicio y luego Carlos Menem-, como a las decisiones tomadas por los políticos para revertir el modo de producción económica en un contexto en el que la economía globalizada fue el tema alrededor del cual giraron los procesos socioeconómicos no sólo de Argentina, sino de Latinoamérica en general.

El gobierno menemista finalizó en diciembre del año 1999; la presidencia fue tomada por De la Rúa, quien de igual forma asumió la responsabilidad de liderar a un país en constante peligro de caer en una fuerte crisis.

1.4 La crisis total de cara al nuevo siglo

La inercia de los problemas que no estaban sujetos al control interno terminó por conducir a Argentina a la mayor crisis que ha vivido. En diciembre de 2001 fue insostenible la situación nacional, tanto por errores cometidos por el gobierno en su intento por rescatar la economía, como por las acciones colectivas de la ciudadanía que desesperadamente vio en las manifestaciones la vía para demostrar cuánto había ya repercutido la precariedad en sus hogares. La relación del gobierno con la sociedad se convirtió en una lucha cuerpo a cuerpo.

En el juego político, la oposición aprovechó la debacle de De la Rúa para incentivar las movilizaciones en las calles. El 19 de diciembre de 2001, el Ejecutivo decretó estado de sitio, con lo cual la policía federal fue autorizada para reprimir a los manifestantes y desalojarlos de los espacios públicos como la Plaza de Mayo, sitio históricamente simbólico por albergar las más importantes muestras de acción colectiva de la ciudadanía argentina desde los tiempos de Perón.

La respuesta del gobierno tuvo el efecto contrario, pues el ánimo de los manifestantes se intensificó al grado de iniciar una muestra de desobediencia civil sin precedentes; “¡que se vayan todos!” fue la consigna construida al calor de las movilizaciones, que hizo alusión a la primer renuncia a su cargo debido a la crisis, por parte del Ministro de Economía, Domingo Cavallo⁸¹.

Tal como sucedió en 1989 con Alfonsín, en 2001 la insoportable crisis condujo a De la Rúa a la dimisión de su administración con tan sólo dos años de gestión.

⁸¹ Esteban Campos, *op. cit.*

Recién iniciado el nuevo siglo, Argentina representó el peor escenario de una crisis generalizada, con la seria amenaza de convertirse en una nación totalmente ingobernable, pues sus pilares como Estado estuvieron al borde del colapso: una economía detenida, una clase política deslegitimada y una sociedad insurrecta y desconfiada.

Atendiendo a todo lo anteriormente expuesto, es posible reflexionar sobre el escenario caótico en el que se han movido los actores en el contexto nacional de la República Argentina desde el advenimiento de la última dictadura militar, la cual, como proceso político, se hizo de un espacio en la historia del país no sólo por el hecho de haber interrumpido el Estado de derecho, sino por haber incurrido en graves violaciones de los derechos humanos.

No obstante, no puede entenderse la dinámica nacional de este país si no se echa un vistazo a lo que estaba aconteciendo en la escena internacional y más específicamente, en la regional latinoamericana. En la década de los setenta cuando los militares dieron paso a un gobierno de facto, la Guerra Fría le dotó del contexto beligerante en el que se puede entender que Argentina, como parte de los aliados de la esfera de Occidente, estaba en contra de cualquier postura que apuntara a la ideología comunista. A su vez, la región asistió a un punto de quiebre en el que el modelo de producción existente había llegado a su fin; el Estado Benefactor concluyó en Argentina con el apoderamiento de los militares de la silla presidencial.

Luego del episodio dictatorial, devino la recuperación de la democracia como forma de gobierno. Es sabido que los buenos discursos son una excelente arma para ganar voluntades y en el caso argentino, el discurso de los políticos que quisieron rescatar los valores democráticos para dar fin al Estado autoritario impuesto en 1976 ayudó para que la sociedad argentina creyera en el proyecto de la transición democrática.

Sin embargo, la pesadez de los problemas económicos ahogaron los ideales de una nueva era en democracia para Argentina, provocando de nueva cuenta la interrupción de un gobierno legítimo, pero esta vez a causa de la economía misma. Raúl Alfonsín, el presidente de la transición se vio obligado a renunciar tras evidenciar su incapacidad para propiciar un país estable con una población con un alto nivel de bienestar.

La desilusión que provocó en el ideario de la sociedad argentina el incumplimiento de los beneficios de la transición política se conjugó con el incremento de los grandes problemas sociales: la pobreza y la desigualdad social.

Hacia la última década del siglo XX, el justicialismo logró ganar la atención de los argentinos con el carisma de Carlos Menem, sin embargo el apoyo político del candidato no representó el tipo de políticas públicas que fomentó durante su gobierno. Con Menem, Argentina entró de lleno a la era del neoliberalismo y la globalización, y en materia de protección social, a la era de las políticas asistencialistas.

Por segunda vez consecutiva, la ciudadanía argentina se vio defraudada por la clase política que había prometido la recuperación del bienestar económico que existió cuando el Estado Bienestar estuvo vigente. Las reformas estructurales tuvieron como resultado la concentración de la riqueza en pocas manos y con ello, el incremento de la desigualdad y la pobreza.

A inicios del siglo XXI, la economía argentina pendía de un hilo: luego de experimentar una reconfiguración en el modo de desempeñarse –del intervencionismo estatal a la liberalización económica-, la inflación y el enfrentamiento de la competitividad venida del exterior fueron un gran desafío que dificultó la realización de los proyectos de las administraciones, mientras la población fue expuesta a niveles de pobreza y desigualdad nunca antes vividos.

En 2001 tuvo lugar el descontrol en todos los ámbitos, hecho que posicionó a Argentina en un escenario sumamente delicado. De aquí que el siguiente capítulo esté destinado al abordaje de la etapa en el que la recuperación de la estabilidad se vuelve el objetivo último de la nueva forma de gobierno que nace: puede verse en un primer momento como estrategia política, no obstante con el paso del tiempo y las externalidades que aportan una buena base para el cambio, el kirchnerismo va a demostrar ser esa etapa en la que Argentina logra detener su caída y recuperarse tanto en lo económico como en lo social.

El kirchnerismo hizo de la inclusión social y la observancia de los derechos humanos, como deuda histórica del gobierno argentino tras lo ocurrido durante la dictadura de 1976 y el arraigo del neoliberalismo en los noventa, sus pilares de acción. Por lo que en el capítulo tercero se ilustrará con un caso de estudio cómo dichas directrices fueron puestas en práctica en un programa social que hoy en día ha logrado dotar de un alto grado de legitimidad a la etapa kirchnerista: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

2. El kirchnerismo y la Argentina social del siglo XXI

En este capítulo se continúa con el análisis de la relación prevaleciente entre el gobierno argentino y su sociedad de cara al desafío de la recuperación de la estabilidad nacional con base en el rescate del bienestar social y el saneamiento de la economía.

Se verá que el gobierno kirchnerista, tendencia fundada por el ex presidente Néstor Kirchner, fungirá como la contracara de lo que hasta el año 2002 había sido el sistema político argentino, esto es, un conjunto de procesos y estructuras sumamente inestable.

El kirchnerismo plantó sus raíces en la memoria que quedó arraigada en la ciudadanía tras el último periodo de dictadura en el país, así como en el rechazo discursivo al neoliberalismo. Es decir, desde un inicio se mostró como aquel gobierno que haría la diferencia respecto a los anteriores; todo aquello que la nación argentina necesitaba para salir de la profunda crisis con la que había recibido el nuevo siglo.

Con esta parte de la investigación será posible vislumbrar la naturaleza de los cimientos de esta nueva tendencia política, la cual consiste en el énfasis puesto en la política social y el intervencionismo estatal en la economía. La política social se convirtió en un instrumento efectivo, con un fuerte contenido de derechos humanos, para volver a la ciudadanía a la calma. De esta manera adquirió sentido que el proceso del kirchnerismo se autodenominara como el gobierno de la inclusión y la justicia social.

Asimismo, para tener un panorama completo y poder entender por qué el gobierno de los Kirchner pudo fortalecer el rubro de la política social, es necesario no perder de vista la recuperación económica del país debido en parte a la estrategia de la política económica que devolvió capacidad de intervención al Estado en la economía, y también por la coyuntura internacional favorable sobre los precios de los productos de exportación.

Néstor Kirchner, ahora fallecido, tuvo que tomar el desafío de levantar a todo un país en ruinas y encontró la solución mediante el establecimiento de pactos y políticas acorde a las urgencias que el medio exigió. Por su parte, Cristina Fernández de Kirchner al iniciar su mandato se enfrentó con una Argentina diferente, ya recuperada pero con el reto de mantenerse y continuar mejorando, no obstante ha tenido que sortear un contexto internacional distinto al que su esposo en su momento enfrentó.

Por ejemplo, la crisis financiera global del 2008 contrajo las economías emergentes de Sudamérica, entre ellas, a la argentina por lo que la presidenta tuvo que recurrir al aumento de impuestos para continuar con los programas sociales que hasta entonces sostenían el grado de legitimidad, de ahí que otros problemas con algunos sectores sociales se desencadenaran.

En suma, este capítulo contiene lo que se conoce como kirchnerismo, que ha de incluir, sin ser exhaustivos, los gobiernos de Néstor Kirchner y el de Cristina Fernández, en tanto se les identifica como una misma forma de gobernar que ha hecho importantes aportaciones al tratamiento de la política social en un país en el que dificultades sobre proyectos de tipo político y económico constantemente se interponen entre sí.

2.1 Néstor Kirchner frente la Argentina congestionada (2003-2007)

Después de la crisis generalizada que sufrieron los argentinos en 2001 y hasta 2002, el país sudamericano encontró la estabilidad al año siguiente cuando el ex gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner, tomó el cargo del Ejecutivo federal.

Los gobiernos fallidos anteriores que no pudieron enfrentar los problemas económicos que se venían arrastrando desde la década de los ochenta (impago de la deuda externa e hiperinflación) y posteriormente el abrupto cambio de modelo económico hacia uno abierto –proceso que ya había iniciado con las medidas de la dictadura militar de 1976⁸²-, esto es, a partir de la inserción total de Argentina en el modelo económico del neoliberalismo, marcaron una etapa en la historia argentina para dar paso a una nueva con la prosperidad que dio inicio con la administración de Kirchner en 2003.

⁸² Las decisiones en materia económica durante el “Proceso” estuvieron a cargo del ministro José Martínez de Hoz. La liberalización económica en la que incursionó la dinámica nacional tuvo lugar con el fomento a la apertura financiera y comercial, así como a la manipulación de los salarios para permitir la competitividad en el sector de la producción. Estas medidas tuvieron como objetivo el desgaste del modelo de sustitución de importaciones, situación que a su vez produjo un marcado endeudamiento con el exterior en tanto que las importaciones en vez de restringirse, fueron abiertamente apoyadas; se trató de los inicios de lo que dos décadas después viviría la economía argentina, esto es, la aplicación profundizada de medidas de ajuste estructural o neoliberales.

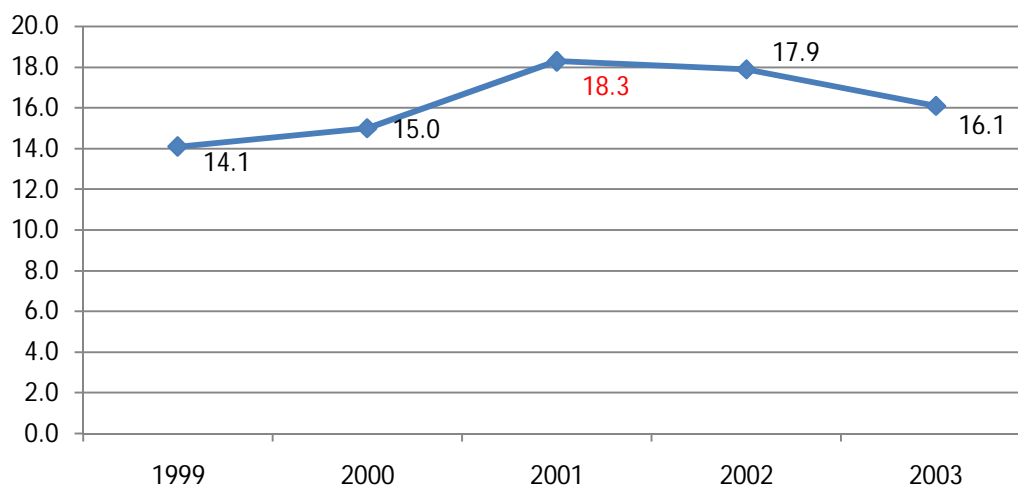
Véase Andrés Malandra, *op. cit.*

Miguel De Luca llamó a este cambio “la doble transición”⁸³, que de forma general tuvo lugar en toda la región latinoamericana. Doble porque fue en dos planos: en el político porque se transitó del autoritarismo a la democracia, y en el económico porque se transformaron sus economías cerradas volcadas hacia adentro en economías orientadas al exterior.

Néstor Kirchner no fue en sí mismo el autor del logro del fin de la crisis generalizada que casi termina por completo con el orden social y la credibilidad en las instituciones públicas⁸⁴ nacionales, sino que se presentaron un cúmulo de condiciones óptimas para que ello sucediera, al tiempo que el mandatario junto con su equipo supo aprovechar el éxito de su gestión con un adecuado discurso, apoyado en la tradición del Peronismo, tendiente éste a defender a las capas sociales más afectadas, es decir, a la gran mayoría de la población.

Gráfico 7

**Desempleo total entre la población argentina antes, durante y después de la crisis de 2001
(% de la población activa total)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

⁸³ Miguel De Luca, “Argentina: instituciones débiles, economía a los tumbos”, [en línea], Portugal, *Relacoes Internacionais*, núm. 13, 2007, Dirección URL: http://www.ipri.pt/publicacoes/revista_ri/pdf/RI13_MLuca_site.pdf, [consulta: 02 de febrero de 2015].

⁸⁴ Maristella Svampa, “Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo”, [en línea], Venezuela, *Scielo*, vol. 24, núm. 65, 2007, Dirección URL: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082007000200003&lang=pt, [consulta: 14 de enero de 2015].

Cabe destacar que durante esa etapa de crisis aumentó el porcentaje de la población que vivía bajo la línea de la pobreza hasta alcanzar el 60%; la desocupación, por su parte, llegó al 18.3% de la PEA ⁸⁵ (Población Económicamente Activa), su punto más alto durante dicho contexto de inestabilidad (Gráfico 7).

Ludolfo Paramio identifica estos sucesos como la crisis de las clases medias, pues según datos que rescata de De Riz, siete millones de personas (20% de la población en la década de los noventa en Argentina) dejaron de pertenecer a la clase media para engrosar las filas de la clase baja ⁸⁶.

Los nuevos pobres, como los llama Paramio, conformaron un conjunto poblacional que si bien vio acotado su presupuesto y con él, su estilo de vida anterior a las crisis económicas en cadena que sufrió el país, la idiosincrasia de la clase a la que se sabían pertenecientes no la perdieron, sino que la conservaron como el recuerdo de aquello que ya no poseían a causa de las malas prácticas de las administraciones en el poder, y que debían recuperar mediante la adopción de nuevos líderes que tuvieran las capacidades para generar orden en los asuntos nacionales. Con ello se puede explicar que hayan sido los miembros de la clase media golpeada los más activos en las movilizaciones y protestas contra los funcionarios públicos del momento.

Por lo tanto, el nivel de aceptación de Kirchner fue un parteaguas que separó a una dura época llena de problemas económicos, políticos y sociales sumamente destructivos, de una en la que Argentina pudo sentirse en franca recuperación y ascenso hacia un nivel de vida que no experimentaba desde los años setenta.

De este modo, el presidente Néstor Kirchner dio inicio a una fase política que desde un principio trató de diferenciarla de sus predecesores. El discurso que empleó incitaba a la estabilidad desde todos los frentes, así como a la justicia e inclusión social, necesarias para paliar las consecuencias de las medidas económicas menemistas, apoyadas éstas en el decálogo realizado en el Consenso de Washington, que tuvieron plena vigencia a lo largo de la década de los años noventa.

⁸⁵ Martín Schorr, "Argentina: ¿nuevo modelo o 'viento de cola'? Una caracterización en clave comparativa", [en línea], *Nueva Sociedad*, núm. 237, 2012, Dirección URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3823_1.pdf, [consulta: 03 de febrero de 2015].

⁸⁶ Ludolfo Paramio, *Clases medias y polarización en América Latina*, [en línea], España, Barcelona, 31 de octubre de 2011, Dirección URL: https://www.academia.edu/1444210/Clases_medias_y_polarizaci%C3%B3n_en_Am%C3%A9rica_Latina, [consulta: 10 de febrero de 2015].

Así también, el gobierno de Kirchner tuvo un gran acierto al retomar la causa de las organizaciones defensoras de Derechos Humanos surgidas durante la última dictadura militar acaecida durante los años de 1976 a 1983, cuestión que permitió a la administración hacerse de un fuerte sentido social. De esta forma, en concordancia con la justicia que el presidente buscó ejercer sobre el episodio de la dictadura, ordenó la derogación de las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final, las cuales habían permitido el indulto de los militares que participaron en las desapariciones y asesinatos perpetrados durante el último gobierno de facto. Asimismo hubo cambios en el personal de la Corte Suprema de Justicia que fungió durante la década de los años noventa, ya que con esto se pretendió dar certeza a la población de que los nuevos funcionarios de tal organismo no tendrían la misma mentalidad aperturista o de libre mercado que pusiera en peligro la soberanía nacional.

Con este conjunto de acciones, fue denunciada, por parte del gobierno, la falta de rigor de las administraciones anteriores para castigar a los jefes militares y demás personas involucradas en los crímenes perpetrados durante la dictadura⁸⁷, con lo cual envió a la población el claro mensaje de tratarse de un gobierno diferente con la capacidad de leer y asimilar las más importantes necesidades de los argentinos en el momento. Así, la relación gobierno-sociedad tomó un nuevo brío.

Es importante remarcar el contexto en el que Néstor Kirchner, de la mano del Partido Justicialista (Movimiento Peronista), entró a la escena política nacional de la Argentina. Como rescata Maristella Svampa⁸⁸, el gobierno kirchnerista se alineó a la tendencia de la región latinoamericana consistente en el rechazo al neoliberalismo en cualquiera de sus facetas, con especial énfasis en el diseño e implementación de políticas sociales asistencialistas, así como a la reiterada postura de independencia frente al intervencionismo de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional en materia de política exterior y económica. De esta forma, Kirchner logró estrechar fuertes lazos con el ex presidente brasileño Lula da Silva, la mandataria chilena Michelle Bachelet y el venezolano Hugo Chávez⁸⁹.

⁸⁷ Maristella Svampa, *op. cit.*

⁸⁸ Licenciada en Filosofía por la Universidad Nacional de Córdoba y Doctora en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de París. Es, también, investigadora principal del Conicet y Profesora Titular de la Universidad Nacional de La Plata.

Tomado de: Maristella Svampa, *Maristella Svampa*, [en línea], Dirección URL: <http://maristellasvampa.net/presentacion.shtml>, [consulta: 29 de julio de 2015].

⁸⁹ Cfr. Maristella Svampa, "Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de los viejo y las aspiraciones de lo nuevo", *op. cit.* y Miguel De Luca, *op. cit.*

Fue tan evidente el punto de encuentro ideológico que hallaron dichas administraciones, ya sea de manera genuina o estratégica, que se pudo reflejar en la organización internacional que tomó fuerza en este periodo: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR⁹⁰). Y ello, a su vez, fue entendido por la comunidad internacional como un rejuvenecimiento del integracionismo sudamericano.

A estos gobiernos sudamericanos se les conoce, de hecho, como gobiernos progresistas latinoamericanos⁹¹ de manera que fue posible identificarles como un conjunto de naciones que denunciaron los daños de la globalización económica y emprendieron medidas para dotar al Estado de capacidades para intervenir en diferentes campos, económico y social, de las que había sido despojado tras la ejecución de las políticas de ajuste estructural de los noventa bajo la lógica del neoliberalismo.

Luego, debido al discurso anti neoliberal, algunos autores anunciaron el nacimiento en Latinoamérica de una etapa de gobiernos neo populistas radicales⁹².

El marcado discurso anti neoliberal que adoptó Néstor Kirchner fue bien aceptado por la población argentina cuando hubo absoluta coherencia entre lo que decía y lo que sucedía. Según los datos económicos que Svampa rescató del Instituto Nacional de Estadísticas⁹³, en 2004 la economía argentina creció 8.8% y en 2005,

⁹⁰ Carlos Vilas opina que la creación de nuevas instancias regionales de diálogo en las que Argentina comenzó a participar, así como en la reactivación de las ya existentes, además de la firma de acuerdos económicos y pactos políticos simbólicos que fortalecerían los lazos entre los países de la región, fueron acciones importantes encaminadas a la consolidación de las estrategias nacionales, al tiempo que la nación argentina creaba capital para actuar con mejores posibilidades en la comunidad internacional. Se debe tener presente que el país en el tema de las finanzas internacionales desde la década de los ochenta es un actor que es visto con cautela dada la situación de su deuda externa. Por lo tanto, el cuidado que dedicó Néstor Kirchner a la imagen de su país en el exterior se puede considerar como uno de los principales flagelos para dotar de fortaleza al país tanto allende a sus fronteras, como al interior de las mismas.

Véase: Carlos M. Vilas, "Democracias conflictivas o el alegado resurgimiento populista en la política sudamericana", [en línea], Canadá, XXIX Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, 6 de octubre de 2010, Dirección URL: <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca135-31.pdf>, [consulta: 12 de febrero de 2015].

⁹¹ Maristella Svampa, "La década kirchnerista: populismo, clases medias y revolución pasiva", [en línea], Argentina, *Lasa Forum*, núm. 4, vol. 44, 2014, Dirección URL: <http://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol44-issue4/Debates4.pdf>, [consulta: 12 de febrero de 2015].

⁹² Carlos M. Vilas, *op. cit.*

⁹³ Maristella Svampa, "Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo", *op. cit.*

9.3%; ello se debió por un lado al recambio del modelo productivo, esto es, el regreso a un modelo de economía mixta que permitió el levantamiento del sector industrial, y por otro, a los buenos precios internacionales de los principales productos de exportación del país: el maíz y la soja.

Para Svampa, el Consenso de los Commodities⁹⁴ constituyó una de las razones principales del éxito económico coyuntural que acompañó los primeros años del kirchnerismo.

Tal bonanza económica le fue suficiente al gobierno de Kirchner para sustentar el sello de su administración: la inclusión de los entonces excluidos (pobres producidos por el sistema económico), retomar como enunciado principal la “cuestión social⁹⁵”, por medio de la política que durante el mandato de Menem obedeció al enfoque del asistencialismo para contener la pobreza que generaron las políticas de ajuste estructural, propias del neoliberalismo.

Además, logró reducir el desempleo, el cual en 2001 había alcanzado al 18% de la PEA, y hacia el fin de su administración en 2007, el indicador disminuyó casi 10 puntos porcentuales (Gráfico 8) hasta llegar a 8.5%.

Liquidó, asimismo, gran parte de la deuda externa total acumulada, a lo largo de los cuatro años de administración. En 2002 representó más del 125% del PIB –el cual, cabe destacar, se había contraído hasta llegar a -10% de tasa de crecimiento (Gráfico 10)- y a partir de 2003 comenzó a descender gradualmente. El periodo que va de 2004 a 2005 corresponde a la baja más pronunciada de la deuda, ya que ésta fue reducida un poco más del 35% hasta corresponder al 59.2% del PIB. Al final de la primera etapa del kirchnerismo, la deuda externa apenas representó 37.3% del Producto Interno Bruto (Gráfico 9).

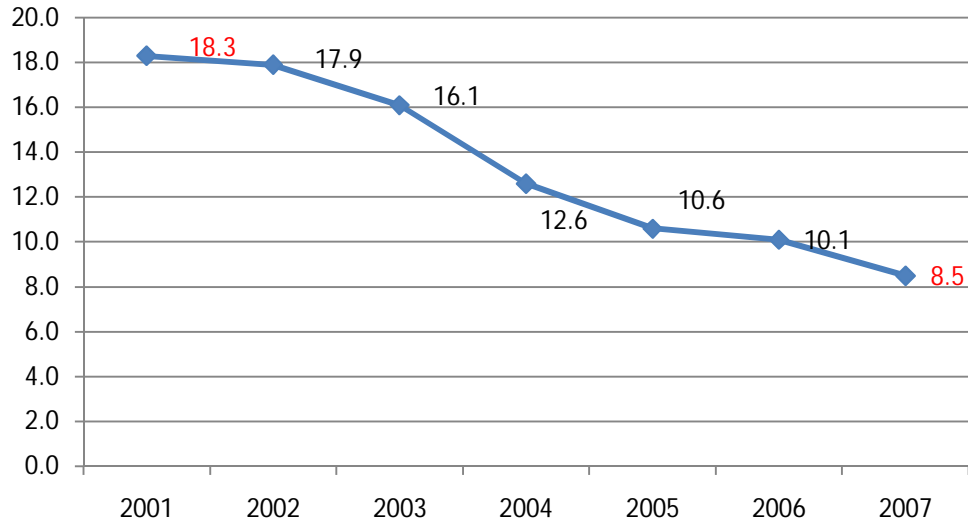
Todo ello abonó a la popularidad del presidente y de sus políticas, así como a su ideología que apostó a la revitalización del Peronismo pero con un nuevo sello que le hizo original.

⁹⁴ Svampa reconoce al Consenso de los Commodities como la aceptación de algunos países, entre ellos de Argentina, de una dinámica acelerada de extractivismo y, por lo tanto, de desposesión de tierras, bienes y derechos de los propietarios. Dichas prácticas retornan al país, en cierto sentido, a su primer modelo de producción, es decir, al primario exportador (agronegocios, megaminería, fracking, grandes emprendimientos turísticos, megaconstrucción de viviendas).

Véase: Maristella Svampa, “La década kirchnerista: populismo, clases medias y revolución pasiva”, *op. cit.*

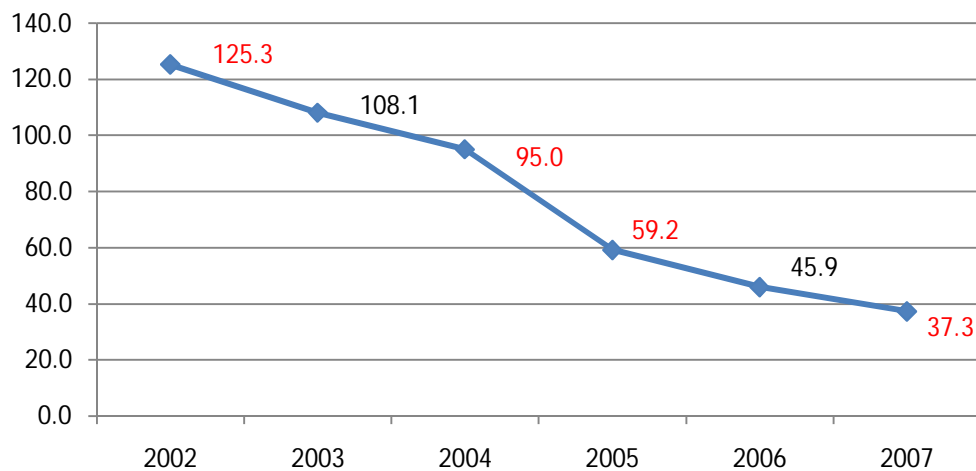
⁹⁵ Carlos M. Vilas, *op. cit.*

Gráfico 8
Desempleo total en Argentina durante el mandato de Néstor Kirchner
(% de la población activa total)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

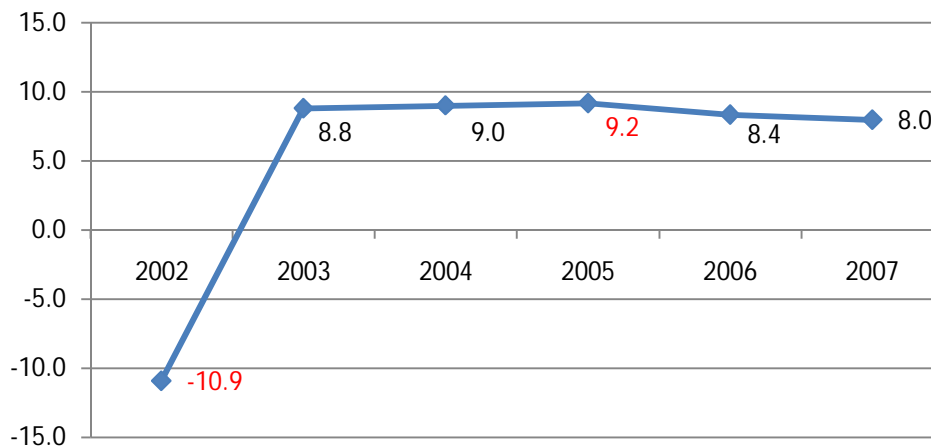
Gráfico 9
Deuda externa argentina acumulada durante el gobierno de Néstor Kirchner
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

Gráfico 10

Tasa de crecimiento del PIB total anual a precios constantes durante el primer gobierno kirchnerista



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT (2015), Dirección URL: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e.

Paramio explica a continuación cómo el crecimiento económico del país fue el que generó el escenario propicio para la generación de nuevos empleos, así como el regreso del Estado a la toma de decisiones de las que se había deslindado en los años más intensos de prácticas neoliberales:

El crecimiento económico se ha traducido en aumento del empleo formal, sobre todo en los sectores exportadores y de servicios vinculados a ellos, pero además en una ampliación y mejora de las políticas sociales, no sólo en respuesta a las metas de reducción de la pobreza fijadas en los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, sino también a un contexto político en el que era muy perceptible la insatisfacción de los electores frente al reparto desigual de las rentas del crecimiento. A su vez, un papel más activo del Estado ha significado un crecimiento del empleo público⁹⁶.

La inclusión, como eje de gobierno de Néstor Kirchner que continuaría su esposa, Cristina Fernández, fue la manera que empleó esta administración para retomar la política que tuvo por objeto lograr la estabilidad entre el sector de la población más activo durante la crisis de 2001-2002 que amenazaba con destruir el poco tejido social que permanecía en el país en ese entonces.

Fue notable, en esta coyuntura, cómo la política social fue un instrumento gubernamental para el fomento de la estabilidad social, a mediano plazo, antes

⁹⁶ Ludolfo Paramio, *op. cit.*

que para propiciar el acceso a un nivel de vida mejor para la población, que es el objetivo último de este tipo de política pública.

Duhalde, durante su corto gobierno (2002-2003), implementó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados (PJJHD), y su sucesor, Kirchner, lo continuó y fortaleció⁹⁷ con la esencia peronista que el presidente desde entonces se encargó de recordar en sus discursos.

Dicho programa, conocido también como Derecho Familiar a la Inclusión Social, nació con el decreto 562/02, y dio inicio el 31 de septiembre de 2002 sin un plazo definido para su terminación⁹⁸. Inspirado en la urgencia por contrarrestar la agitación social, ayudó a mitigar el peligro de que ésta siguiera incrementándose hasta declarar incontrolable la ingobernabilidad. Se trató así al instrumento público de la política social como una herramienta de contención de la efervescencia social y de asistencia de las necesidades inmediatas de la población⁹⁹ sin tener realmente en cuenta cómo este programa podría impactar a largo plazo en la calidad de vida de los beneficiados.

A pesar de lo anterior, este programa sentó precedentes para futuras políticas sociales en tanto hubo innovación en la manera como se contempló la participación de la sociedad civil en el desarrollo de este instrumento que surgió de la crisis de legitimidad de los gobiernos volátiles de principios de siglo en la Argentina.

El PJJHD contempló en su planeación la creación de Consejos Consultivos¹⁰⁰, o sea, el involucramiento de los ciudadanos como observadores del buen ejercicio del proyecto social. Esta permisividad nunca antes vista hizo de la población objetivo del programa, actores activos y no simples asistidos, cuestión que no contradijo sino que coexistió con la tendencia de las políticas de los noventa sobre la descentralización de las funciones del gobierno para dar paso al reparto de responsabilidades a nivel local, en este caso, en materia de políticas sociales.

Además aprovechó la creciente acción colectiva demandante, fruto de la crisis, para canalizarla en el monitoreo de la política social que tendría como fin su

⁹⁷ Maristella Svampa, "Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo", *op. cit.*

⁹⁸ Andrés Malandra, *op. cit.*

⁹⁹ *Ídem.*

¹⁰⁰ *Ídem.*

beneficio, así el gobierno se enfocó en recuperar progresivamente la legitimidad que se había desvanecido recientemente.

Los resultados que arrojó este programa de asistencia a las familias más vulnerables por la crisis de los primeros años del siglo XXI en Argentina, debido a la desocupación de la que eran sujetos los jefes o jefas del hogar, hicieron notoria la focalización que guió al PJJHD. El impacto del programa fue mayor durante el año 2003: cubrió aproximadamente al 20% de las familias argentinas, de las cuales el 95% vivían para entonces debajo de la línea de la pobreza. El programa cumplió el objetivo de asistir a las familias más pobres del país¹⁰¹.

La tarea que tuvo de frente el gobierno de Néstor Kirchner fue complicada desde el principio, toda vez que tenía a cuestas el desafío de tranquilizar a un contingente hambriento, literalmente, pero también sumamente movilizado que exigía respuestas viables a la crisis que estaban enfrentando debido a los desaciertos en las políticas económicas de la década que finalizaba:

En la Argentina de la última década [1990-2000] emergieron nuevas formas de organización y acción colectiva, como producto de la resistencia a las políticas neoliberales. Entre estas expresiones, sin duda la nota más original fue la emergencia de un conjunto de movimientos de desocupados (piqueteros), a partir de 1996/1997. Desde sus orígenes, estos movimientos estuvieron atravesados por diferentes corrientes político-ideológicas que incluyen desde el populismo nacionalista hasta una multiplicidad de organizaciones de corte anticapitalista¹⁰².

En la política social que implementó, tuvo que encontrar la manera para que su llamado a la tranquilidad y el orden tuviera eco entre los diferentes estratos sociales, principalmente entre los desposeídos, situación que logró definitivamente con ayuda de la fuerza pública, pues, como documenta Svampa, Kirchner ordenó el despliegue de la gendarmería nacional para detener a los activistas de los movimientos piqueteros y disgregar toda aquella movilización que impidiera tales objetivos¹⁰³.

A esto, la especialista lo llama la *política de disciplinamiento y división*¹⁰⁴ porque logró acabar con la acción colectiva de las clases populares que había tomado

¹⁰¹ *Ídem.*

¹⁰² Maristella Svampa, "Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo", *op. cit.*

¹⁰³ *Ídem.*

¹⁰⁴ *Ídem.*

fuerza durante la crisis de 2001, y fomentar una postura intolerante frente a los desocupados como movimiento, lo que quebró los lazos de solidaridad entre las clases sociales, que igualmente nacieron en el contexto de impopularidad e ilegitimidad del orden institucional. Se trató, por ende, de una política de zanahoria y, al mismo tiempo, de garrote.

Por su parte, Miguel de Luca añade al análisis una segunda estrategia que el mandatario empleó para debilitar a las manifestaciones de la sociedad civil y dar paso a la estabilidad social, que consistió en la cooptación de los líderes grupales “mediante la asignación del manejo de una porción de planes sociales para desocupados y el nombramiento de varios de ellos como funcionarios del gobierno¹⁰⁵”, así el justicialismo ensanchó su base de apoyo de cara a un periodo en el que debería ser notable la diferencia respecto a los gobiernos anteriores.

La popularidad de Kirchner, sin embargo, no se explica por las medidas ofensivas antes descritas, sino por el acento que puso en el discurso y la práctica del tipo de política social que inauguró una vez convertido en Presidente de la República.

A partir de 2003, con Alicia Kirchner al frente del Ministerio de Desarrollo Social, la primer administración del kirchnerismo transformó la esencia del prototipo exitoso de política social hasta entonces –el PJJHD- en dos vertientes con el fin de clasificar o identificar mejor al ciudadano pobre en función de dos condiciones generales que lo distinguen: el potencialmente empleable y el no empleable, vulnerable o pobre estructural¹⁰⁶.

En este orden, se observa la creación del llamado Seguro de Capacitación y Empleo del que se encargó de dar seguimiento el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, por un lado, y Familias por la Inclusión Social a cargo del Ministerio de Desarrollo Social¹⁰⁷, por otro. El primero para los empleables y el segundo para los vulnerables; de este modo, se guardó la coherencia respecto a lo dicho tantas veces en los discursos: el kirchnerismo apuesta por la inclusión de los excluidos por el sistema.

El auge económico que experimentó Argentina a partir de 2003 no resolvió por completo los problemas de la pobreza y la distribución del ingreso tendiente a la concentración de éste en pocas manos, agudizados en los años noventa, aunque se reconoce los importantes logros en su mitigación. En los gráficos 11 y 12 es posible apreciar la reducción de la pobreza a lo largo del gobierno de Néstor

¹⁰⁵ Miguel De Luca, *op. cit.*

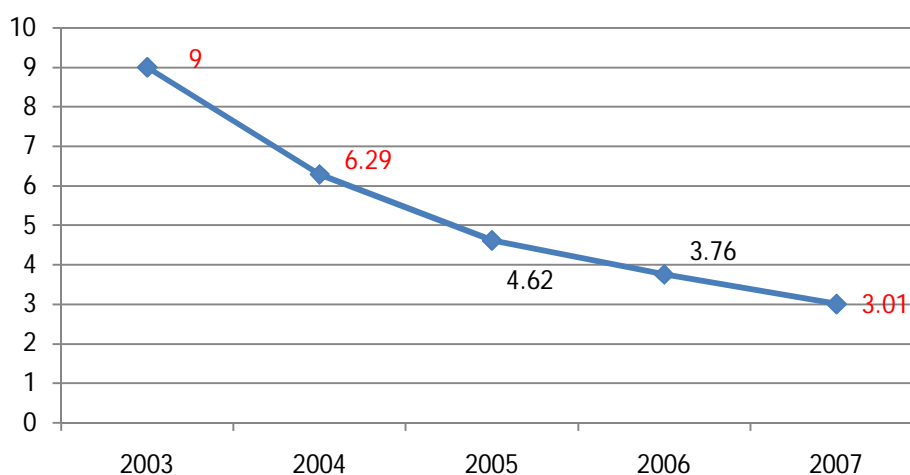
¹⁰⁶ Andrés Malandra, *op. cit.*

¹⁰⁷ *Ídem.*

Kirchner –en mayor magnitud en el periodo 2003/2004-, que empata con el mejoramiento de la distribución del ingreso de acuerdo con lo que reporta el índice de Gini durante los mismos años.

El saldo final respecto a la erradicación de la pobreza en el gobierno del mandatorio, de acuerdo a los datos proporcionados por el Banco Mundial, fue una reducción del 6% de la población que subsistía con menos de 2 dólares al día.

Gráfico 11
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$USD
1,25 por día durante el mandato de Néstor Kirchner
(% de la población)

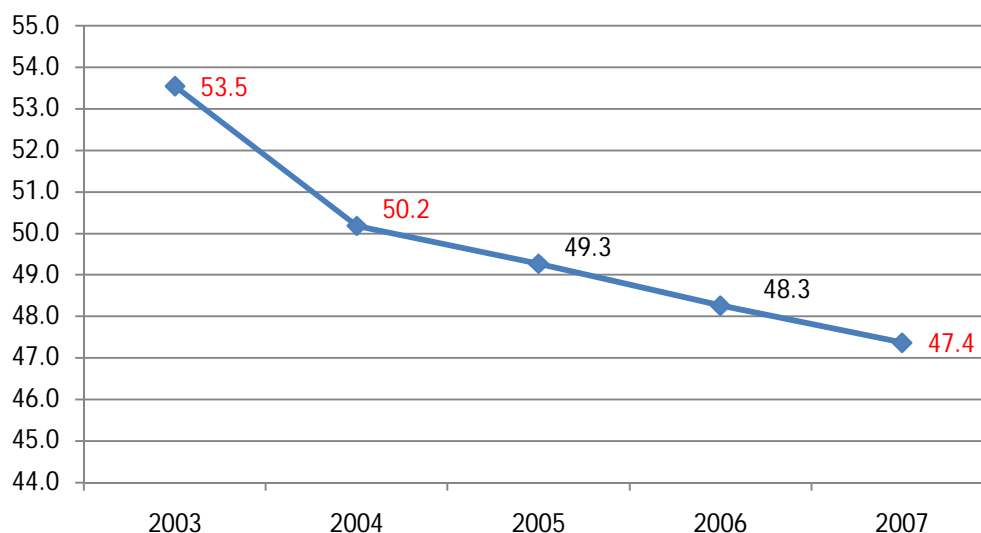


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

Paramio profundiza en el análisis de las clases medias a nivel internacional, y explica que en Latinoamérica particularmente, desde el año 2002 debido al incremento de las exportaciones de materias primas que se reportó y los precios de los mercados internacionales, hubo una recuperación generalizada de dicho estrato socioeconómico¹⁰⁸ por lo que se pensó que en la región se estaba avanzando hacia el acortamiento de la brecha de la desigualdad que tanto la caracteriza entre el resto de las regiones del mundo.

¹⁰⁸ Ludolfo Paramio, *op. cit.*

Gráfico 12
Índice de Gini en la sociedad argentina durante la
administración de Néstor Kirchner
(0=igualdad total y 100=desigualdad total)



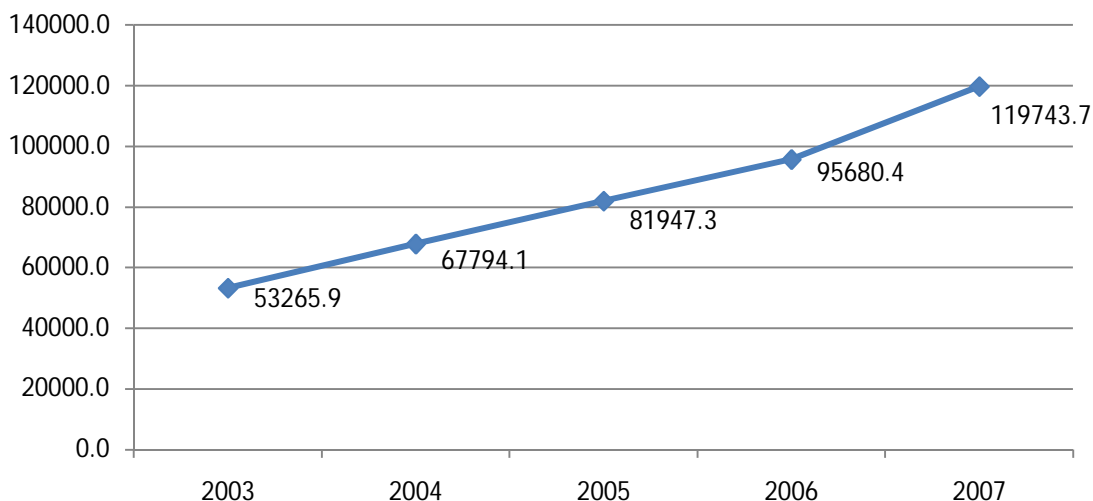
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

En Argentina el superávit sostenido de la balanza comercial (Gráfico 13) permitió que su clase media rejuveneciera después de haber sido castigada durante la transformación del modelo económico de producción. Empero, para Ludolfo Paramio se trató del nacimiento de una nueva clase media, distinta a la de la década de los setenta, pues en este contexto se caracteriza por ser muy vulnerable a los vaivenes del ciclo económico nacional¹⁰⁹, es decir, en el caso argentino, el especialista deja entrever que este estrato social constantemente se encuentra moviéndose entre el estrato medio y el bajo.

¹⁰⁹ *Ídem.*

Gráfico 13

Saldo de la balanza comercial argentina durante la administración de Néstor Kirchner (Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT (2015), Dirección URL: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e.

Sin embargo, los efectos de las crisis de los años anteriores a la recuperación económica en la Argentina siguieron presentes aún después del boom económico y estaban visibles en la economía familiar. Se mantenían muy elevados los precios de los servicios básicos de subsistencia que eran ya manejados por el sector privado después del desmantelamiento definitivo del Estado interventor desde la época de la dictadura militar de 1976. De ahí que el especialista indique que el renacimiento de las clases medias en los primeros años del siglo XXI sea muy endeble.

Por ello, junto con el Plan de Jefes y Jefas de Hogar derivado de la política social de la corta administración duhaldista, Kirchner tuvo que recurrir a los subsidios para aminorar el costo de dichos servicios y evitar de esta forma que el impacto económico positivo en los bolsillos de las familias se viera de nueva cuenta reducido a causa de la inestabilidad que permanecía todavía en las finanzas de las empresas privatizadas encargadas de suministrarlos.

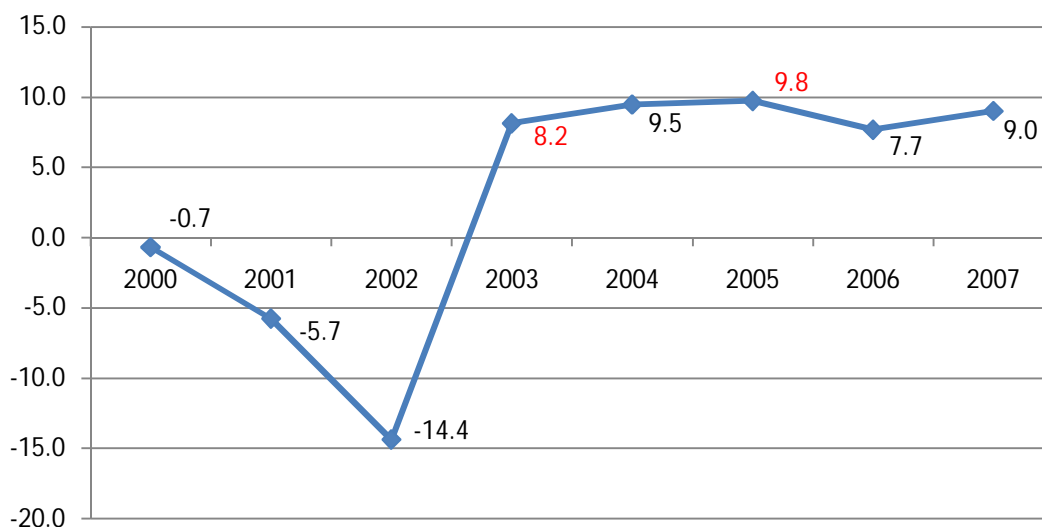
Liliana De Riz, al respecto, enfatiza el patrimonialismo del gobierno sobre la medida de los subsidios ante la escalada inflacionaria que amenazó con terminar con la recuperación económica del país. Desde el punto de vista de la autora, la creación de empleos (Gráfico 8), los aumentos salariales y el incremento del

consumo de los hogares (Gráfico 14) fueron posibles sólo gracias a la gran cantidad de subsidios que la administración de N. Kirchner destinó, y una vez que “el bolsillo del gobierno”¹¹⁰ resintió tal peso, fue cuando resultó insostenible la realidad económica y comenzó a ser fuertemente cuestionable la fortaleza de la Argentina post crisis.

Respecto al consumo de los hogares, se puede observar en el gráfico 14 cómo éste tuvo una recuperación considerable hacia el año 2003, llegando a su punto máximo en el 2005 con un crecimiento del 9.8% respecto al año anterior. Este indicador, a diferencia de la variedad de índices macroeconómicos, muestra de una manera más cercana el bienestar de las familias, puesto que expresa cuánto éstas son capaces de consumir en la medida de los ingresos que perciben; es por ello que el aumento del consumo durante el gobierno de Kirchner refleja a su vez la prosperidad de la economía argentina durante este periodo.

Gráfico 14

Gasto de consumo final de los hogares durante y después de la crisis de 2001 en Argentina (% del crecimiento anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015), Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

¹¹⁰ Andrés Malandra, *op. cit.*

El costo que asumió el Estado en este periodo mantuvo un alto nivel de inversión pública lo que posteriormente condujo a la inhibición del equilibrio que había alcanzado en sus finanzas, es decir, al recorte del superávit que el país había logrado.

Para 2007, último año de gestión de Néstor Kirchner, el crecimiento del gasto público era mayor que el de los ingresos; además la moneda nacional comenzó a apreciarse respecto al dólar, hecho que redujo la competitividad de las exportaciones argentinas en los mercados internacionales y ello se reflejó en el ritmo de crecimiento del saldo de la balanza comercial¹¹¹.

Durante 2007 la campaña electoral, el mantenimiento de una política de subsidios al transporte público y al consumo de energía y la adopción de un esquema de movilidad en el monto de las jubilaciones aceleraron el ritmo de crecimiento del gasto público. El ahorro primario pasó así del 3,2% del PIB en 2006 a 2,2% en el siguiente año¹¹².

Como se puede observar, la bonanza económica de Argentina llegó a su punto máximo y después comenzó a desdibujarse por la propia inercia del éxito. La mejora de los salarios, las jubilaciones, la mayor circulación de dinero provocaron que la inflación reapareciera.

En detrimento del gobierno, los decisores públicos cometieron un grave error político al tratar de ocultar información sobre el nivel de los precios y con ello, retrasar su aumento para evitar el alza de la inflación. Recurrieron a la intervención engañosa de los índices estadísticos del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), acción que al salir a la luz tuvo un efecto dañino, como el que en un principio se trató de evitar: la escalada inflacionaria¹¹³.

De acuerdo con registros que llevó el sector privado, así como estadísticas provinciales, la inflación rondó el 20%¹¹⁴. La manipulación de los datos económicos restó credibilidad al kirchnerismo nacional e internacionalmente en materia de negocios e inversión, así como en simpatía política entre miembros de

¹¹¹ Marcelo Leiras e Inés Cruzalegui, "Argentina: problemas macroeconómicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno", [en línea], Santiago, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 2, 2009, Dirección URL: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2009000200001&script=sci_arttext, [consulta: 02 de febrero de 2015].

¹¹² *Ídem*.

¹¹³ *Ídem*.

¹¹⁴ *Ídem*.

la clase media, quienes con el aumento vertiginoso de los precios vieron mermado el rendimiento de sus ingresos¹¹⁵.

En cuanto al temperamento de la sociedad, mientras la economía alcanzó y permaneció con salud, las capas medias redujeron el activismo que habían logrado durante la magna crisis del 2001, empero se mantuvieron activas en cuestiones de la vida cotidiana al demandar mayor seguridad en las calles, terminar con el crimen organizado¹¹⁶, entre otras cuestiones, pero con un nivel de exigencia mucho más bajo que el exhibido en años anteriores. La administración kirchnerista logró desactivar las movilizaciones del sector poblacional más importante en términos político-electorales.

Justo cuando la economía argentina empezó a resentir la curva en descenso, Néstor Kirchner, por medio del ejercicio electoral, cedió la presidencia a su esposa, Cristina Fernández de Kirchner el día 10 de diciembre de 2007. En campaña prometió la profundización del cambio que ya su esposo se había encargado de gestar para alejarse de aquel escenario de crisis de principios de siglo.

2.2 La justicia social hecha política: el kirchnerismo en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2014)

Con la muerte de Néstor Kirchner, su esposa, Cristina Fernández, consiguió continuar con el legado del kirchnerismo en el cargo del Ejecutivo. Mediante el sufragio logró acaparar la voluntad de los argentinos para gobernar el país de 2007 a 2011 (de la mano de Julio Cobos, obtuvo el 45% de los votos), periodo que abarca su primer mandato, convirtiéndose así en la primer mujer en tomar el cargo de presidente de la República Argentina vía el voto.

La permanencia del estilo de gobernar, identificado como kirchnerismo, fue asegurada una vez que la presidenta Fernández eligió continuar con la mayoría de los miembros del gabinete que había apoyado a su esposo cuando ocupó el mismo cargo. No obstante, en sus primeros discursos se encargó de asegurar que

¹¹⁵ Ludolfo Paramio, *op. cit.*

¹¹⁶ Miguel De Luca, *op. cit.*

durante su gestión habría una mayor apertura al diálogo, procurando la continuidad del proyecto emprendido por su marido en la presidencia¹¹⁷.

Como otra manera de interpretar lo sucedido, Ludolfo Paramio rescata la opinión de De Riz quien explica que el cambio de presidente en 2007 no fue en ninguna forma un triunfo del kirchnerismo, ya que la administración de Néstor Kirchner había sido por demás caótica principalmente debido a escándalos en el ejercicio público:

A pesar de la coyuntura económica favorable y de políticas destinadas a neutralizar los efectos de la inflación sobre el bolsillo de las clases medias de las grandes ciudades, en las elecciones presidenciales de octubre de 2007 éstas se mostraron reacias a votar por Cristina Kirchner y prefirieron hacerlo por una oposición fragmentada e incapaz de convertirse en alternativa al oficialismo. La demanda de transparencia en la gestión pública, los escándalos de corrupción, la frustrada modernización política, la manipulación de las estadísticas oficiales y *la precariedad de un tipo de crecimiento más orientado a construir el poder personal que a sentar las bases de un desarrollo sostenido*, militaron en contra de la fórmula oficialista¹¹⁸.

El kirchnerismo posee tanto adeptos como críticos. Los detractores de este gobierno peculiar lo han clasificado bajo la etiqueta del populismo, o “neopopulismo”¹¹⁹, no obstante autores como Carlos Vilas¹²⁰ señalan que hasta hoy día no existe una definición consensuada sobre lo que es el populismo, pues cuando se ha intentado definir, la constante deriva en atar el concepto a la descripción de un gobierno en particular, lo que hace del intento de conceptualización una cuestión sumamente acotada y carente de elementos generalizadores para poder abarcar un universo de gobiernos que pudiesen ser identificados bajo la insignia del populismo.

Sin embargo, Vilas es terminante al sugerir que el populismo, tal como ha sido tratado por numerosos autores, se trata de “una patología; [...] una enfermedad

¹¹⁷ Ramy Wurgaft, *Cristina Fernández de Kirchner toma posesión como primera presidenta electa de Argentina*, [en línea], España, 11 de diciembre de 2007, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/12/10/internacional/1197310642.html>, [consulta: 2 de octubre de 2014].

¹¹⁸ Ludolfo Paramio, *op. cit.*

¹¹⁹ Carlos M. Vilas, *op. cit.*

¹²⁰ *Ídem.*

tropical de la democracia¹²¹”, refiriéndose a la forma que ha adoptado en los sistemas políticos latinoamericanos.

Maristella Svampa considera a los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner como administraciones populistas porque desde su punto de vista se trata de periodos de gobierno basados

[...] sobre un discurso polarizador como ‘gran relato’, sintetizado en la oposición entre un bloque supuestamente popular (el kirchnerismo) y sectores de poder concentrados (monopolios, corporaciones, antiperonistas). [El kirchnerismo] encontró un fuerte apoyo en aquellos sectores medios auto identificados con el progresismo, pero paradójicamente instaló un escenario de fuerte confrontación con otros sectores medios, que desde las ciudades apoyaban las movilizaciones de las organizaciones rurales, criticando tanto la suba de las retenciones a la soja como, de modo más general, el autoritarismo gubernamental.¹²²

Para la autora, la fortaleza del kirchnerismo más allá de basarse en la solidez de su carácter altamente comprometido con la causa de las capas más pobres de la sociedad, se apoya en el divisionismo que su discurso provoca al confrontar a diferentes estratos sociales, esto es, haciendo de la política un juego maniqueo que apuesta por la identificación de buenos y malos, situación que pone en peligro el sentido crítico de la ciudadanía para evaluar el desempeño de su gobierno, toda vez que éste culpa a la oposición por todos los errores y carencias en el país, mientras que la oposición débil, fraccionada y típicamente conservadora aprovecha las sentencias del discurso “k” para ganar simpatizantes contra la “amenaza populista¹²³”, o sea, las desventajas que trae consigo la desconcentración de la riqueza y una mayor participación del Estado en los asuntos que ocupan a la nación y su sociedad.

En el mismo tenor, Liliana De Riz rescata las características que asumen un sentido alejado de la idea de democracia virtuosa a la que el discurso kirchnerista supone dirigirse. Mientras Néstor y Cristina Kirchner hablan de un gobierno que trabaja por una Argentina democrática, próspera e igualitaria, algunos especialistas como De Riz observan una cerrazón al diálogo y fomento del odio hacia la oposición:

La primacía a los aspectos sociales sobre los civiles y políticos [haciendo al régimen más proclive a prácticas clientelares] combinada con la

¹²¹ *Ídem.*

¹²² Maristella Svampa, “La década kirchnerista: populismo, clases medias y revolución pasiva”, *op. cit.*

¹²³ Ludolfo Paramio, *op. cit.*

recuperación de elementos del patrimonialismo y del corporativismo en la organización de las demandas de la sociedad, dio un perfil a la ciudadanía muy distinto del republicano. Una cultura cívica de la confrontación y la descalificación del adversario y una forma de ejercicio plebiscitario del poder continúan modelando la vida política argentina¹²⁴.

Tal como su esposo, Cristina Fernández y su equipo, apoyados en un discurso anticapitalista, elevaron en 2008 los impuestos a las exportaciones rurales, decisión que le valió la enemistad y clara ruptura política con el sector agropecuario. Desde entonces en el escenario político nacional se pudieron identificar dos bandos: los kirchneristas (o los “K”) y los no kirchneristas (o “no K”)¹²⁵.

A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, la bonanza argentina fue diezmada por las condiciones económicas internacionales (la crisis financiera de 2008), y con ello fue trastocada de igual forma la credibilidad de la fortaleza del gobierno de Fernández de Kirchner.

La situación económica se mantuvo delicada entonces, porque al ser Argentina un país reconocido internacionalmente por su condición en cesación de pagos (en *default*), el mercado privado de capitales no aceptó ceder financiamiento, y el gobierno de la presidenta no consideró como posible opción recurrir al FMI para evitar ir en contra de su propio discurso que ataca a los organismos financieros multilaterales¹²⁶.

El fin de la prosperidad económica tuvo efectos en los votantes, quienes en las elecciones parlamentarias de 2009 castigaron al partido de la presidenta con la preferencia por la oposición.

Sin embargo, la administración supo reponerse por medio del lanzamiento de un cúmulo de políticas públicas y programas relevantes, entre ellos el programa social conocido como “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”¹²⁷ -

¹²⁴ Liliana de Riz, “Los desafíos de la democracia argentina en el Bicentenario de la Revolución de Mayo”, [en línea], Argentina, *POSTData*, vol. 15, núm. 1, abril, 2012, Dirección URL: <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/los-desafios-de-la-democracia-argentina-en-el-bicentenario-de-la-revolucion-de-mayo-liliana-de-riz/>, [consulta: 5 de febrero de 2015].

¹²⁵ Miguel De Luca y Andrés Malamud, “Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamiento político”, [en línea], Chile, *Scielo*, vol. 30, núm. 2, 2010, Dirección URL: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2010000200001&lang=pt, [consulta: 17 de enero de 2015].

¹²⁶ *Ídem*.

¹²⁷ Maristella Svampa, “La década kirchnerista: populismo, clases medias y revolución pasiva”, *op. cit.*

que será el caso de estudio a tratar en el último capítulo de la investigación. Éste ha logrado sintetizar uno de los ejes del kirchnerismo: la inclusión y justicia social.

En materia de política social –que es la que se busca priorizar en este análisis- por medio del Ministerio de Desarrollo Social a cargo de Alicia Kirchner (hermana del ex presidente Néstor Kirchner), en el año 2010, se dio a conocer un balance sobre los programas que las administraciones tanto del ex mandatario como de Cristina Fernández han llevado a cabo para contrarrestar los altos índices de pobreza y desigualdad en el país.

De esta manera, el oficialismo kirchnerista remarca su alejamiento de las prácticas neoliberales en la medida que a éstas se les adjudica el incremento vertiginoso de la pobreza en la población argentina durante la década de los años noventa.

Para el oficialismo, la etapa neoliberal o de la “no política” hizo del ciudadano argentino un actor que no se hacía responsable de su papel político como miembro del Estado, por lo que el gran desafío del kirchnerismo ha sido devolver a los habitantes el sentido de pertenencia y solidaridad para que se vinculen y participen en el diseño de la vida que quieren tener, con la ayuda de los recursos del Estado, y es en donde la política social hace su parte.

Una constante en el estudio del contenido del kirchnerismo es el empleo de los significados en los discursos. Para el kirchnerismo, como se ha explicado antes, es la inclusión social uno de sus puntos nodales, es decir, revertir la tendencia excluyente de la última década del siglo XX y sanar los daños que dejó la última dictadura militar en materia de derechos humanos.

Así, tanto la recuperación de la calidad de vida de las familias como la conquista de la justicia social con base en la observancia de los derechos humanos, han sido las constantes que el kirchnerismo emplea para comunicarse con la sociedad argentina, comunicación que resulta necesaria para que el Estado sepa formular adecuadamente sus políticas públicas, y en mayor medida la social que se enfoca en la protección de la ciudadanía.

En este tenor, uno de los aciertos del gobierno argentino actual ha sido el modificar la noción de “beneficiario” de los programas sociales, a una de “sujeto de derecho”, con lo cual se ha avanzado en la conquista de la igualdad social¹²⁸, no sin afrontar algunas dificultades de tipo económico, pues en la actualidad

¹²⁸ Ministerio de Desarrollo Social, *Políticas Sociales del Bicentenario: Un Modelo Nacional y Popular*, [en línea], 308 pp., Argentina, Dirección URL: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Pol%C3%ADticas%20Sociales%20del%20Bicentenario%20-%20Tomo%20I.pdf>, [consulta: 15 de marzo de 2015].

asistimos a un escenario en el que los contextos nacionales están íntimamente relacionados con las transformaciones del exterior, ya que a esto ha llevado la globalización de las relaciones sociales, económicas y políticas.

Argentina en particular es una nación que se caracteriza por ser altamente frágil al tema de su deuda externa y al fenómeno de la inflación; es una característica histórica que tiende a sabotear el bienestar de la ciudadanía.

En 2010, rumbo a las elecciones presidenciales de 2011, el futuro del kirchnerismo era incierto debido a los problemas económicos y políticos que venía enfrentando el gobierno de Cristina Fernández¹²⁹. La estabilidad de los primeros años después de la debacle de 2001 se desvaneció, lo que posicionó a la presidenta en un escenario político con una fuerte oposición -que le denunciaba numerosos actos de corrupción y autoritarismo¹³⁰-, un discurso desgastado (en el que expone, como estandarte del kirchnerismo, el modelo de inclusión social que su gobierno materializa) y una sociedad insatisfecha¹³¹.

Svampa realiza una fuerte crítica contra el proceder del kirchnerismo, ya que desde su punto de vista, éste no es más que una copia fiel de la tradición presidencialista que abrumba a la región latinoamericana y que inhibe el crecimiento en la democracia, amparándose en la fuerza que ejercen las clases medias y bajas (populares) que se identifican con el arropamiento discursivo que la pareja mandataria ejerció en su momento y ejerce actualmente¹³².

De Riz, bajo el mismo hilo argumentativo, comenta que en Argentina lo que prima actualmente no es una democracia de participación ciudadana ni deliberativa, sino una democracia plebiscitaria que apela a las emociones de las clases populares para hacerse de amigos, quienes a su vez identifiquen como enemigos irreconciliables a la oposición política y a todo aquel que no apoye las decisiones presidenciales:

El ejercicio del poder fundado en una peculiar concepción del mandato presidencial, del método para dirimir conflictos y del uso de los bienes públicos configuró una democracia plebiscitaria. En cuanto al mandato del presidente, persiste una arraigada creencia en que el presidente es portador de una misión histórica que lo habilita a repartir premios y castigos sin rendir cuentas a nadie. El método consiste en manipular las

¹²⁹ Miguel De Luca y Andrés Malamud, *op. cit.*

¹³⁰ Maristella Svampa, "La década kirchnerista: populismo, clases medias y revolución pasiva", *op. cit.*

¹³¹ Marcelo Leiras e Inés Cruzalegui, *op. cit.*

¹³² Maristella Svampa, *op. cit.*

reglas para conservar el poder, reemplazar el debate por el monólogo excluyente. La apelación a la unidad contra los enemigos fabrica los apoyos. La fórmula aplicada por los gobiernos reza: “nosotros”, identificados con “el pueblo”, contra “ellos”, enrolados en un grupo de interés. El poder del ejecutivo es el alfa y el omega del sistema político, se nutre de la desconfianza rousseauiana hacia la democracia representativa liberal, defiende las negociaciones directas con el presidente por encima de los órganos de representación y tiende a reforzar la conciencia corporativa de derechos adscriptos que deben provenir del Estado. En cuanto a la concepción de lo público, se utilizan los recursos del Estado como botín político para premiar lealtades en desmedro de la gestión estatal y la modernización del Estado¹³³.

En cambio, Carlos Vilas contrario a culpar al kirchnerismo de la abierta confrontación entre la propia ciudadanía, entiende el éxito de esta etapa en la historia política argentina como el reflejo de la crisis del mayor sector de la población que se caracteriza por carecer de lo necesario para vivir, frente aquella porción que acapara la mayor riqueza del país. Cuando la gente acepta y hace suyo el discurso de los políticos, convirtiéndolos en sus líderes de causa, explicita su sentir respecto a sus condiciones de vida y las demandas que guarda en su imaginario¹³⁴.

El triunfo del kirchnerismo, de esta forma, es la representación del hartazgo de la mayor parte de la población argentina frente a la situación nacional; esta lectura explica que la política social sea uno de los pilares que sostiene la popularidad del régimen.

No obstante existen análisis como el de Liliana De Riz, quien reflexiona sobre la etapa kirchnerista en Argentina, como un periodo que al igual que las administraciones anteriores a él, han fallado en lograr que la población argentina tenga una vida digna:

Argentina es una sociedad que se ha ido empobreciendo desde el último cuarto del siglo pasado [siglo XX] y ha debilitado sus mecanismos de integración social. El hábitat desgarrado por la desigualdad y la inseguridad, refleja las huellas que la crisis de finales de 2001 ha dejado en la sociedad. La Argentina de las clases medias, la movilidad y la integración social ha quedado atrás y pese al excepcional lustro de crecimiento sostenido a lo largo de esta primera década, en la actualidad los niveles de pobreza e indigencia siguen condicionando la política pública¹³⁵.

¹³³ Liliana de Riz, *op. cit.*

¹³⁴ Carlos M. Vilas, *op. cit.*

¹³⁵ Liliana de Riz, *op. cit.*

Y finaliza con un balance crítico de la situación actual que rememora los errores de los gobiernos kirchneristas:

La manipulación de las estadísticas oficiales hoy quita credibilidad a la información que produce el Estado y construye un país de ficción. En la primera década del siglo XXI la democracia enfrenta el desafío de construir un sistema político capaz de mediar entre la sociedad y el poder y de dar respuesta con justicia a la pobreza y la desigualdad. Lograr esta meta exige un sistema de representación eficaz, un Estado con capacidad de gobernar; un gobierno equitativo, previsor y preventivo, eficaz, oportuno y razonable; liderazgos democráticos capaces de hacer viables coaliciones reformistas innovadoras fundadas en el diálogo y la deliberación. Ese es el camino hacia una democracia republicana fundada en el gobierno de las mayorías, el respeto de las minorías, el diálogo que sustituye al monólogo y la solidaridad¹³⁶.

No obstante, en tanto se trata de política, regularmente se van a encontrar diversos puntos de vista que se alineen como simpatizantes u opositores al régimen en cuestión. En el caso del kirchnerismo, a pesar de las diversas fallas en que ha incurrido para tratar de no ser ahogado por la oposición, se debe reconocer la labor que ha hecho en el campo de la protección social bajo la perspectiva de los derechos humanos.

Como se detalló en el capítulo anterior, desde que Argentina dejó de funcionar bajo el paradigma del Estado Benefactor y a la par vivió la última de sus etapas de dictadura militar, la relación gobierno-sociedad ha sido la más afectada y expuesta a los vaivenes que en el campo de la política y la economía han tenido lugar en el país.

La apertura de su economía a lo largo de dos décadas, así como su esfuerzo por construir una democracia se convirtieron en dos proyectos mutuamente excluyentes, ya que mientras la liberalización económica alentó la entrada del país a una dinámica competitiva para la que no estaba preparado, ocasionando que la población sufriera los estragos que la desestabilización económica que ello conllevó, la transición y construcción de un sistema de gobierno democrático propugnó por brindar a toda la población la calidad de vida justa para crear bienestar. De tal suerte que la economía condujo a la exclusión de unos y la política buscó el ideal de la inclusión de todos.

Lo abordado en este capítulo rescata al gobierno que logró identificarse como una corriente política en sí misma: el kirchnerismo y que se dedicó a salvar a la Argentina que había caído en el precipicio de la crisis más desastrosa que había tenido. Néstor Kirchner apoyado en la tradición del Peronismo, dio inicio a una

¹³⁶ *Ídem.*

nueva etapa en la historia política argentina al pretender resarcir los daños que provocaron la dictadura de 1976 debido a la erradicación del intervencionismo estatal en la economía y a la violación de los derechos humanos, luego las promesas incumplidas de la transición democrática y por último la profundización del neoliberalismo que llevó al país a la mayor de sus crisis.

Elegir hacer de la política social el bastión para dar lugar a un nuevo gobierno, resultó ser lo que el país necesitaba para superar la inestabilidad con la que inició el siglo XXI. Fue un gran acierto en término de estrategia política, pero también significó una victoria para la sociedad civil, quien a lo largo de todos esos años logró, por medio de su activismo, mantenerse firme frente al gobierno, haciendo que éste no la pasara por alto a pesar del sinnúmero de problemas externos que condicionaron las políticas internas.

El kirchnerismo, como cualquier gobierno, ha tenido que ir en busca del equilibrio entre las fuerzas que se disputan constantemente el poder en todos sus campos (económico, político, social); lo que le ha caracterizado es la confrontación directa de aquello que excluye a una gran porción de la población, es decir, los orígenes de la pobreza, en medio de un contexto externo cambiante.

A Néstor Kirchner, el fundador de la actual corriente política argentina, los favorables precios de los productos de exportación le permitieron acceder a un superávit que le permitieron levantar a Argentina desde el interior y hacia el exterior, y marcar con ello una nueva etapa para el país. El mandato de Cristina Fernández, por el contrario, ha tenido que lidiar con el peso de las responsabilidades económicas nacionales con el exterior, así como con el paulatino fortalecimiento de la oposición, la cual ha señalado al kirchnerismo como una representación de la tendencia neopopulista en América Latina.

Lo cierto es que con el kirchnerismo, la política social en Argentina también entró en una nueva etapa, porque adoptó un rol diferente y más importante en comparación a las administraciones anteriores. La política social con el kirchnerismo se convirtió en un medio para lograr, en un primer momento, la estabilidad, y posteriormente conquistar la justicia social, en tanto deuda histórica del Estado para con su sociedad, por medio de la inclusión de los excluidos por el sistema.

Es por eso que en el siguiente capítulo se abordará puntualmente un programa social en Argentina que ha dado de qué hablar entre los especialistas en la materia: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Se eligió éste porque se trata de un programa que se basa en un planteamiento que rescata la garantía de aquellos derechos que aseguran la cobertura de necesidades básicas

tales como la educación y la salud, y que desde el término del Estado Benefactor en la década de los setenta se habían visto desatendidas por las políticas sociales formuladas por el aparato gubernamental.

3. “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”: inclusión y justicia social para la sociedad argentina

Anteriormente se hizo la revisión histórica del periodo durante el cual la sociedad argentina vivió dos etapas difíciles para su desenvolvimiento, ya que atentó directamente contra su bienestar: la última dictadura militar de 1976 y el fin del Estado Bienestar.

Es importante rescatar que ambos procesos se insertaron en una dinámica internacional que permite vislumbrar la vinculación, de diversa índole, entre los Estados.

El antagonismo entre las ideas del capitalismo y el socialismo dieron al mundo, durante casi tres décadas, un marco al que se acoplaron las relaciones internacionales. En Argentina, por ejemplo, la Guerra Fría fue vivida desde la esfera de influencia de Occidente, de tal suerte que a nivel político tanto el gobierno democrático quebrantado por la dictadura como ésta, fueron fieles al combate de la intromisión comunista, lo cual se tradujo en represión y violación de los derechos humanos de la ciudadanía. Sin embargo, fue el cambio de modelo de producción el que aceleró la degradación de las condiciones de vida de la población argentina, porque la progresiva apertura de la economía condujo al desmantelamiento de la industria nacional, al retiro del Estado como rector de la misma, y en consecuencia al aumento del desempleo, la pobreza y la indigencia.

A partir del advenimiento del neoliberalismo, la relación del gobierno argentino con su sociedad se transformó hacia un modelo vertical en el que el universo de las políticas sociales, además de carecer de participación social dado el contexto dictatorial, fueron elaboradas por los tomadores de decisiones con una perspectiva meramente económica.

La política social, como instrumento que nutre los canales de comunicación del gobierno para con la sociedad, adoptó igualmente nuevas características de acuerdo a las necesidades más urgentes, más que del bienestar del conglomerado social, del ciclo económico en sí mismo y de la estabilidad social, como forma de prevenir el descontento.

Las dificultades para sostener a la economía argentina, de esta manera, sabotearon la reconquista de la democracia hacia el final del Estado autoritario en 1983, además de la previa derrota del país en su esfuerzo por recuperar las islas Malvinas, situación que desmoralizó a gran parte de la población.

La realidad dejó patente que los políticos de la transición democrática no consiguieron llevar a la práctica los ideales de la democracia, porque para ello era necesario contar con un Estado sólido en sus cuentas nacionales.

Las décadas de los años ochenta y noventa englobaron una gran etapa de crisis sucesivas en las que las esferas de lo político y lo económico aparecieron constantemente contraponiéndose. Las fallas económicas de las administraciones de Alfonsín y Menem se tradujeron irremediablemente en pérdida de legitimidad para éstas, con lo que crecía el peligro constante de caer en la insurrección de la sociedad y el colapso de la nación.

Fue en 2001 cuando la situación fue insostenible debido a la errónea política monetaria. Esta magna crisis hirió profundamente la relación del gobierno con la sociedad, en tanto todo lo que tenía que ver con él, perdió credibilidad y legitimidad social.

Después de la renuncia apresurada de De la Rúa, continuaron presidencias muy cortas que no pudieron atajar la urgencia económica y social, y fue hasta la llegada de Duhalde a la Presidencia cuando por medio de la política social, la insurgencia en las calles pudo ser contenida gradualmente.

La estabilidad en Argentina fue conquistada hasta el gobierno de Néstor Kirchner en 2003; el objetivo del segundo capítulo consistió en describir el periodo en el que la relación entre el gobierno y la sociedad inició una nueva etapa, y con ella, el de un nuevo diseño para las sucesivas políticas sociales.

Resultó necesario hacer hincapié en la actual tendencia política argentina llamada kirchnerismo, porque sin ella no podría ser posible explicar el resurgimiento de una política social que ha recobrado al bienestar social, por medio de la protección planificada, como eje rector.

Los gobiernos de la pareja Kirchner fundaron un nuevo episodio en la historia argentina que invita a reflexionar sobre la relación gobierno-sociedad en el contexto de la globalización económica, ya que la política social, como portavoz de dicha relación, debido a la precarización de la vida en aras de la prevalencia de la eficiencia y competitividad económicas, constantemente oscila entre el asistencialismo y la vocación por asegurar la reproducción de la vida con base en una perspectiva de desarrollo de capacidades.

Es por esto que resulta necesario iniciar este último capítulo hablando acerca del proceso histórico que ha atestiguado la política social en Argentina para entender el porqué de su situación actual ejemplificada en un caso concreto: el programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, el cual ha dado mucho de

qué hablar dada la perspectiva innovadora en la que están asentados sus principios: la mitigación de la exclusión social histórica del país con énfasis en el rescate de la niñez y el freno de la pobreza intergeneracional.

Dicho programa, además, abona al fortalecimiento de la imagen de la Argentina al exterior, pues refleja el cumplimiento del compromiso signado en la comunidad internacional en favor del cuidado de la niñez en el mundo y por el combate de la pobreza extrema en el marco del progreso al que han apostado las naciones desde el inicio del presente siglo en lo que se conoce como Objetivos de Desarrollo del Milenio.

A lo largo del capítulo se explicará cómo cambió el modelo de política social, de uno meramente asistencialista que considera a la población objetivo como beneficiaria, a otro que considera a los receptores como sujetos de derecho. Se reflexionará si el cambio de perspectiva ha dirigido a una modificación de fondo en el modo de diseñar e implementar la política social, o sólo se ha hecho referencia a transformaciones discursivas que no han tenido un verdadero impacto en la calidad de vida de la población.

3.1 El rol histórico de la política social en Argentina

De acuerdo con Claudia Danani, las políticas sociales argentinas surgieron con la constitución de las clases trabajadoras en el país, integradas por la masa poblacional que inmigró a la naciente nación, y tras la proletarización de la población que ya radicaba en suelo argentino desde antes que lo fuera. Y abreva sobre algunas características económicas y laborales de la Argentina en la etapa de la modernización:

[...] los aspectos más característicos [en la Argentina recién constituida y en crecimiento] fueron un mercado laboral dinámico por la peculiar combinación de la absorción por la actividad agropecuaria y un temprano crecimiento de la manufactura, con un proceso de modernización que llevaba una impronta de intervencionismo estatal, lo que a su vez dinamizó el empleo público. La alta tasa de asalarización resultante y el alcance (amplio) de la actividad gremial pueden haber contrapesado las presiones hacia la informalidad contractual [...]¹³⁷.

Es importante tener en cuenta que la política social debe su origen a la necesidad gubernamental de proteger al trabajador asalariado de los accidentes de trabajo,

¹³⁷ Claudia Danani, "El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo", [en línea], Uruguay, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, núm. 2, 2013, Dirección: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297330013007>, [consulta: 02 de marzo de 2015].

porque desde la etapa de la industrialización el trabajo se convirtió en la forma en que un cúmulo de personas sin más que ofrecer, comenzaron a ganar los recursos económicos necesarios para vivir y hacerse cargo de sus familias, es decir, de asegurar su supervivencia y consecuente reproducción. Por lo tanto, desde una perspectiva económica, las políticas sociales poseen un importante rol al abonar al cuidado de la fuerza de trabajo que permite al ciclo económico marchar con normalidad.

Sobre la misma reflexión, Danani ahonda sobre las peculiaridades que distinguen el proceso de las políticas sociales en el país sudamericano, lo cual es menester observar porque ha sido sobre la línea de éstas que el discurso de los diferentes gobiernos se ha movido para lograr hacer sentido en el imaginario de la sociedad y conseguir su voto de confianza para apoyar las medidas tomadas por ellos.

La especialista distingue dos líneas argumentativas claras: una es la que emplea la figura del trabajador y la defensa de sus derechos laborales como centro, y la segunda, la figura del ciudadano y la observancia de aquellos derechos que le aseguran la preservación de ese estatus, esto es, los derechos sociales conquistados¹³⁸.

Ambas tienen en común el lenguaje que apela a la protección de derechos que, sin embargo, adoptado el neoliberalismo en Latinoamérica, es interrumpido para dar paso a uno que toma como factor primordial la asistencia de los pobres que van dejando tras de sí los efectos de la apertura indiscriminada de la economía nacional. Así, surge una nueva vertiente: las políticas sociales asistenciales o residuales, que en el caso argentino cubren aproximadamente de 1989 al 2000¹³⁹.

De poseer la concepción de un instrumento para la protección y garantía de la reproducción de los miembros de la sociedad, se le repensó a la política social como una fuente auxiliar y emergente para paliar los problemas sociales que amenazaron fuertemente con el rompimiento del orden social, debido a la elevación rápida de la pobreza y la indigencia.

Las necesidades básicas dejaron de estar aseguradas por el Estado ya que las reformas estructurales le restaron espacio de acción, para ser dejadas en manos del mercado, ello sin existir de inicio un piso de igualdad, lo que provocó un empobrecimiento desigual pero generalizado.

¹³⁸ *Ídem.*

¹³⁹ *Ídem.*

La evidencia que arrojan los indicadores señala que la inmersión de las economías latinoamericanas en el neoliberalismo, desde finales de la década de los setenta y con mayor intensidad a lo largo de los años ochenta y noventa, afectó directamente la forma de ver y formular lo tocante a la política social:

Se trató de un proceso regional [refiérase a Latinoamérica y al periodo de hegemonía neoliberal en ella] [...], que en lo específico de las intervenciones sociales se caracterizó por una tendencia sistemática a la disminución de la cobertura tanto horizontal como vertical, y por la explícita impugnación de todo contenido de derechos. Entendemos que así se constituyó un nuevo *régimen de reproducción, es decir, una “nueva normalidad” en la producción y reproducción de la vida, que implicó una redefinición precarizadora del trabajo, restrictiva de la acción estatal y desentendida de la calidad de la integración a la vida social*¹⁴⁰(las cursivas son del autor).

Un ejemplo de política propia de la conversión económica neoliberal es la referente al seguro social de salud que en Argentina fue modificado por la reforma previsional¹⁴¹ de 1993; bajo este esquema el régimen se convirtió en mixto, pues no sería sólo el gobierno quien aportara al seguro de los trabajadores, sino también éstos mismos estaban llamados al ahorro individual¹⁴².

Yussef Becher sostiene que los cambios de administración van de la mano con los cambios que sufre el entendimiento del contenido de cada política pública, entre ellas la social. Cada nuevo gobierno tiene sus propios objetivos, metas y prioridades, así como la manera de entender conceptos como “bienestar” y “desarrollo”. El contexto espacio-temporal también influye en la formulación y diseño de las políticas¹⁴³; en el caso argentino, desde la última dictadura militar el país asistió a un periodo de transformación paulatina de su modelo de producción y con él, del Estado todo, lo cual trae implícita la manera de orientar las políticas.

¹⁴⁰ *Ídem.*

¹⁴¹ El término “previsional” hace referencia a la “previsión social” que es el “conjunto de prestaciones en beneficio de los trabajadores y de sus familiares o beneficiarios, que tiene por objeto satisfacer económicamente sus necesidades, en caso de vejez, invalidez o sobrevivencia y así mantener su nivel de vida económico, social, cultural e integral.” Atiende principalmente lo relativo a pensiones.

Tomado de: Subsecretaría de Previsión Social, *¿Qué es la Previsión?*, [en línea], Chile, 2013, Dirección ULR: http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7157, [consulta: 13 de noviembre de 2015].

¹⁴² Claudia Danani, *op. cit.*

¹⁴³ Yussef Becher, “Políticas sociales, antipobreza y desarrollo social: la Asignación Universal por Hijo”, [en línea], Argentina, *Journal de Ciencias Sociales*, núm. 3, 2014, Dirección URL: <https://dSPACE.palermo.edu/ojs/index.php/jcs/issue/view/15>, [consulta: 10 de marzo de 2015].

En el plano internacional, el Banco Mundial como organismo que otorga créditos para proyectos sociales a los países que los solicitan, asimiló las críticas del modelo económico en ciernes. En la región latinoamericana las reformas de ajuste estructural fueron instrumentadas con mayor ahínco a lo largo de los años ochenta; en Argentina, estas reformas tuvieron gran peso en la década siguiente con Carlos Menem en la presidencia.

Sin embargo, el organismo internacional desde inicios de la última década del siglo XX aceptó que el cambio de modelo de producción hacia uno de economías abiertas trajo consigo altos niveles de pobreza, por lo que en 1989 el BM estableció como prioridad la reducción de ésta a través de la protección de los sectores más vulnerables¹⁴⁴. Con ello inició la estandarización de la focalización de las políticas sociales.

Guglielmelli concuerda con el cambio de papel que enfrentó la maquinaria estatal en su relación con la sociedad civil cuando devino la decadencia del Estado Bienestar en los últimos años de la década de los setenta, contexto en el que a nivel internacional hubo igualmente transformaciones que incidieron en el final de dicho modelo económico y la ola del neoliberalismo comenzó a tener recepción en algunos países de América y Europa.

En este tenor, el cambio de modelo económico impactó en la manera de formular las políticas públicas por parte de los gobiernos; la especialista indica que las políticas sociales propias del modelo económico neoliberal en Argentina se caracterizaron por ser sumamente focalizadas, es decir, dirigidas a una población objetivo muy específico, y fomentar la formación de redes comunitarias para relevar la anterior responsabilidad del Estado en manos de los propios beneficiados o asistidos. Guglielmelli rescata a su vez la opinión de Duhau quien dice que

[...] la conversión de la pobreza en el problema central de la cuestión social, se encuentra asociada actualmente a un nuevo paradigma de bienestar social que implica la sustitución del ciudadano y sus derechos sociales como referente de los sistemas de bienestar social, por el mercado y el pobre y sus necesidades insatisfechas; sustitución que va de la mano con un ataque frontal a los supuestos universalistas que habían

¹⁴⁴ Horacio J. Etchichury, "El Banco Mundial y las políticas sociales argentinas: la Asignación Universal por Hijo desde una perspectiva de derechos humanos", [en línea], Argentina, *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, núm. 11, 2013, http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R0011A007_0005_investigacion.pdf, [consulta: 13 de marzo de 2015].

venido orientando la construcción de los sistemas de bienestar social en América Latina¹⁴⁵.

Duhau explica que la política social mutó al igual que el modelo económico de producción, pues los significados centrales se modificaron cuando el Estado cedió el poder de dirección de esta política en particular a las fuerzas del mercado y la colocó a merced del clientelismo político al permitir que los pobres permanecieran como beneficiarios cautivos permanentes.

Se desplaza el modelo de ciudadanía universal para dar lugar a una figura de ciudadanía restringida, como privilegio de aquellos que pueden acceder a ciertas reglas (propiedad- trabajo). Aquel que no pueda acceder a la ciudadanía se encuentra bajo un modelo participativo-asistencialista, esto es: sistemas de lucha contra la pobreza focalizados y redes comunitarias que no plantean ya el bienestar como un derecho general, sino como prácticas prebendarias¹⁴⁶.

La crítica que realizan ambos especialistas se centra en el descuido de los derechos sociales en la formulación y aplicación de las políticas sociales; cuando se mantuvo vigente el Estado Bienestar, la política social era diseñada *ex ante* de tal manera que garantizaba la protección y el bienestar social¹⁴⁷, una vez que el Estado adoptó los lineamientos del neoliberalismo, la política social se convirtió en un instrumento diseñado con base en el rezago provocado por dicha transformación, es decir, se volvió un diseño *ex post* que tenía el objetivo principal de minimizar la pobreza e indigencia –manera de focalizar la política-, y ya no de aspirar al bienestar de los ciudadanos.

De igual forma, Yussef Becher recupera a Hintze para dar cuenta puntual de los cambios que sufrieron las políticas sociales con las economías de libre mercado:

¿Qué ocurrió con las políticas sociales en este periodo? Hintze (2006) realiza la siguiente síntesis: 1) hubo incorporación de las áreas sociales

¹⁴⁵ Máxima Guglielmelli, "Los ciudadanos re-ciudadanizados. Resignificaciones de la ciudadanía a partir de la Asignación Universal por Hijo", [en línea], Argentina, *Revista de Políticas Sociales*, núm. 0, 2014, Dirección URL: <http://www.unm.edu.ar/repositorio/imagenes/revistasociales.pdf>, [20 de marzo de 2015].

¹⁴⁶ *Ídem*.

¹⁴⁷ "En Argentina la política social se inició a comienzos del siglo XX, ligada al seguro social. Sus primeras manifestaciones estaban constituidas por un conjunto de leyes vinculadas a los accidentes de trabajo, beneficios jubilatorios para trabajadores de ferrocarriles privados y posteriormente para trabajadores industriales, comerciales y de servicios. [...] no hay duda de que en la década de 1940, con el ingreso del peronismo al poder político, concluyó la etapa embrionaria en el desarrollo de la política social argentina [...]".

Véase Yussef Becher, *op. cit.*

dentro de la lógica del mercado; 2) los programas sociales se dirigieron a un sujeto fragmentado; 3) se impulsó un mercado heterogéneo de proyectos y programas sociales de tipo descentralizado, en que dichas organizaciones de la sociedad civil debían competir tanto por los recursos como por los beneficiarios; 4) se incrementaron las denuncias de corrupción y clientelismo político; 5) hubo reducción de la eficiencia y eficacia de los programas sociales¹⁴⁸.

Cabe destacar la crítica que es realizada al modelo neoliberal de política social, el cual fomenta la acción colectiva y el control de los planes por parte de la ciudadanía, cuestión en la que se considera no debería haber desacuerdo toda vez que con la responsabilidad puesta, en parte, en la población es posible lograr un determinado grado de independencia respecto del Estado para procurar la búsqueda del propio bienestar.

De acuerdo al enfoque del desarrollo humano, la concientización de las personas sobre su propio bienestar es un paso obligado para que éstas piensen de qué manera quieren desarrollarse para buscar su propia satisfacción con la vida y evitar así depender del modelo de bienestar que el gobierno o la administración en curso entiende por ello.

A partir de esto se reflexiona que el neoliberalismo trajo consigo una nueva manera de construir la relación sociedad civil-gobierno diferente a la mantenida durante el Estado Bienestar.

Becher describe a continuación las transformaciones centrales de Argentina en cuanto a la relación sociedad-gobierno, así como a la manera de abordar al objetivo de la política social; todos los cambios íntimamente ligados con el advenimiento del neoliberalismo:

Este tipo de intervenciones [políticas focalizadas y asistenciales] fueron características de la década de los '80 y los '90 en Argentina, cuando se produjo un debilitamiento en el vínculo entre el Estado y los sujetos de las políticas sociales, provocando en muchos casos la estigmatización de los ciudadanos como meros aceptantes de la asistencia del Estado, por ello se los ha denominado beneficiarios [...].¹⁴⁹

Resulta interesante prestar atención a la explicación de Becher sobre las diferencias que encuentra entre las políticas formuladas durante el desenvolvimiento del neoliberalismo en Argentina en plena década de los años noventa. El autor considera la formulación de políticas sociales con una perspectiva de “anti-pobreza”, y las diferencia de aquellas políticas sociales

¹⁴⁸ *Ídem.*

¹⁴⁹ *Ídem.*

asistenciales con apertura a la participación de la sociedad civil, a las que atribuye una perspectiva de desarrollo social con enfoque en las capacidades humanas¹⁵⁰.

Las primeras se distinguen de las segundas en la medida que guardaron una visión negativa del beneficiado en tanto no se le conminó a la participación ni a ser corresponsable de los resultados de la política¹⁵¹. O sea, se trató de un tipo de política estrictamente asistencialista, sin algún atisbo de participación por parte de la ciudadanía beneficiada.

Algunos especialistas se muestran reticentes a la responsabilidad que el Estado, a través de la figura del gobierno, atribuye a los beneficiados de este instrumento por considerarlo una manera de desentenderse de la población más necesitada, no obstante el convertirlos en protagonistas de su propio bienestar es una manera de respetar y reconocer su autonomía como ciudadanos, en vez de tratarlos como meros asistidos.

El problema radicó en el contexto y las circunstancias que llevaron al gobierno a ceder protagonismo a la sociedad civil para hacer efectivos los programas sociales. Con las reformas estructurales en acción y la pobreza y la indigencia en constante aumento, los gobiernos latinoamericanos cedieron responsabilidades a la sociedad vulnerada por las crisis económicas de sus respectivos países, con ello apostaron a la neutralización de las movilizaciones y al salvamento de la estabilidad social.

Máxima Guglielmelli hace un breve recuento de las políticas sociales focalizadas de los años noventa en Argentina. Menciona que es en el año de 1994, en la etapa menemista, cuando en el país se adopta el concepto de “contraprestación”, base de las políticas sociales¹⁵² que consistió en otorgar una retribución económica específica a cada trabajador a cambio de la realización de alguna actividad. Así, en este año es creado el Programa Intensivo de Trabajo y dos años después, con la crisis laboral aún vigente, fue lanzado el Plan Trabajar (PT). Para 1999 con la crisis económica y política todavía instalada en el país, el PT fue sustituido por el Plan de Emergencia Laboral¹⁵³.

¹⁵⁰ *Ídem.*

¹⁵¹ *Ídem.*

¹⁵² Máxima Guglielmelli, *op. cit.*

¹⁵³ *Ídem.*

Como se puede observar, la triada de planes sociales laborales atendieron la urgencia de la desocupación entre los argentinos en edad de trabajar, que guardaba estrecha relación con la baja demanda en consumo y con el delicado estado de la economía nacional. La política social típica de la etapa neoliberal se dedicó a atender estados de crisis sociales, a diferencia de la política social del Estado Benefactor en el que las administraciones podían planear a largo plazo el modelo de protección social.

La crisis de 2001-2002 en Argentina que sumió a la población en un escenario muy delicado cuando la pobreza incitó a la insurrección y la acción colectiva, contra la legalidad puesta en duda, no fue superada sino hasta que, por un lado, las condiciones internacionales permitieron que el país basara su recuperación económica en las exportaciones de materias primas (commodities) a un precio favorecedor, y por otro, la situación doméstica construida por el liderazgo de Néstor Kirchner, quien fue de menor a mayor apoyo cuando su discurso y sus acciones de gobierno coincidieron sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de los argentinos.

La recuperación de la fuerza del Estado en los asuntos nacionales, le valió el reconocimiento al interior y exterior como un gobierno mejorado respecto a los anteriores, y claramente antagonista a las medidas que propugna la doctrina del libre mercado.

Del año 2003 al 2007, periodo de gestión de Kirchner, Argentina sorprendentemente se posicionó como uno de los países más estables y prósperos de la región latinoamericana. El kirchnerismo tomó fuerza en el campo político gracias a sus logros en el económico, frente a una oposición débil y fragmentada.

Los gobiernos de izquierda de países como Brasil, Venezuela y Argentina en los albores del naciente siglo hicieron suyo un discurso político inclinado hacia el fomento de la inclusión social¹⁵⁴, sobre todo a la apuesta del retorno del Estado interventor en algunos rubros estratégicos de la economía como lo es el de las políticas sociales, campo fructífero para cosechar legitimidad política. Danani habla de ello, así:

[...] concebimos a la legitimidad como una materia central de este campo de políticas [las sociales], en cuyo curso las sociedades reconocen (o por el contrario, niegan) que un mandato merezca ser obedecido o –más específicamente respecto del tema– una necesidad, satisfecha; o una política, respetada. Así, son las razones y los argumentos los que “dan

¹⁵⁴ Yussef Becher, *op. cit.*

contenido” a la legitimidad (o ilegitimidad), atributo que, decimos, habla más de la sociedad que la construye, que de los “objetos” (v.g., políticas, por ejemplo) a que se refiere. Esos contenidos dan cuenta de la gestación de aceptación o de impugnación y, en consecuencia, hacen a la viabilidad o al fracaso de una acción protectoria¹⁵⁵.

La especialista explica que se trató de una tendencia regional el viraje de la política social hacia lo que señala como la procuración de un “sistema de protección social”, por parte de estos gobiernos latinoamericanos progresistas, cada uno obedeciendo a su contexto particular. Se presentó de esta forma la etapa de la “contrarreforma de las políticas sociales”¹⁵⁶, como representación de una confrontación directa a los efectos del cambio de modelo económico.

Discursivamente son confrontados los cambios que provocaron las reformas estructurales que llevaron adelante las administraciones de los años ochenta y noventa en la forma de abordar esta política pública.

Al partir de lo que estos gobiernos –en el caso argentino, desde el ascenso de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003- han considerado como erróneo o perjudicial para sus sociedades, han planteado salidas hacia lo que consideran correcto y justo socialmente hablando:

[...] reivindican la participación estatal en la distribución del ingreso y la riqueza y desarrollan intervenciones sociales que amplían vertical y horizontalmente las prestaciones, aumentan el gasto estatal y producen cambios institucionales (normativos, de diseño) encaminados a una más directa participación estatal en procesos de decisión y de gobierno en esos ámbitos. [...] han reabierto la discusión político-cultural sobre la deseabilidad de sistemas protectorios amplios, incluso universales, condición que el neoliberalismo había condenado al rincón de la vergüenza, la ineficiencia social y la inutilidad personal¹⁵⁷.

Asimismo, especialistas como Arcidiácono y Pautassi tratan con más detalle los cambios que experimentó la Argentina en materia de bienestar social, ya que la bonanza que inició en 2003 permitió contar con el presupuesto necesario para recuperar el campo de la seguridad social tan golpeado en años anteriores:

[...] a partir de 2003, en un contexto de importante recuperación económica, las intervenciones en materia de bienestar adquirieron dos formas centrales. Por un lado, bajo los objetivos de reducción de pobreza y/o más ampliamente, de inclusión social, se impulsó la promoción de políticas activas en materia de

¹⁵⁵ Claudia Danani, *op. cit.*

¹⁵⁶ *Ídem.*

¹⁵⁷ *Ídem.*

empleo: la política de recomposición salarial y la adopción de medidas destinadas a trabajadores asalariados formales, que incluyeron la revisión del régimen previsional y sistemáticos aumentos en los montos de las Asignaciones Familiares [...]. Junto con estas medidas, se desarrollaron estímulos para la registración del empleo y se llevó a cabo otra serie de políticas que supusieron la suspensión de los despidos sin causa justa, la derogación de reformas laborales flexibilizadoras, la modificación de la ley de quiebras, la limitación de las facultades del empleador, la reapertura de los procesos de negociación colectiva [...]¹⁵⁸.

La administración de Néstor Kirchner terminó con grandes aciertos que afianzó la popularidad de su esposa y sucesora, la presidenta actual Cristina Fernández.

No obstante, para el año 2009, el mismo oficialismo, a través del Ministerio de Economía de la nación, reconoció que aún había mucho que hacer para reducir el nivel de pobreza y desigualdad ¹⁵⁹ heredado en mayor medida de las transformaciones suscitadas durante el menemismo y las medidas económicas tomadas con premura al inicio del presente siglo para atajar la gran crisis.

Agis, Cañete y Panigio lo describen de la siguiente manera:

Luego de la crisis de la 'Convertibilidad', Argentina se encontraba en un estado de "catástrofe social", con más de la mitad de los trabajadores con problemas laborales, con un 25% de desocupación, un 50% de los ancianos sin cobertura previsional, un 56% de personas en situación de pobreza y más de un cuarto de la población sin los recursos mínimos indispensables para su subsistencia. El trabajo no registrado trepaba a cerca del 60% de asalariados; de cada diez empleos que se creaban sólo uno era formal (y además se destruían más de los que se creaban), el salario real no paraba de caer y los indicadores de desigualdad trepaban a niveles récord¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Pilar Arcidiácono, *et. al.*, "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos", [en línea], Chile, CEPAL, UNICEF, Serie Políticas Sociales, núm. 184, 2013, Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/LCL3662_es.pdf?sequence=1, [consulta: 28 de marzo de 2015].

¹⁵⁹ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina, "Asignación Universal por Hijo en Argentina: Nota Técnica Perteneiente al Informe Económico del Cuarto Trimestre de 2009", [en línea], Argentina, *Empleo e Ingresos*, 2009, Dirección URL: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf, [consulta: 7 de marzo de 2015].

¹⁶⁰ Emmanuel Agis, *et. al.* "Asignación Universal por Hijo en Argentina", [en línea], *Aulas y Andamios*, Dirección URL: <http://www.fundacion.uocra.org/documentos/recursos/articulos/Agis-Canete-Panigo-Asignacion-Universal-por-Hijo-en-la-Argentina.pdf>, [consulta: 16 de marzo de 2015].

La aceptación de esta deuda con la sociedad legitimó la creación de la política social “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” por medio de un Decreto de Necesidad y Urgencia emitido por la presidenta Fernández de Kirchner, dejándola a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Entró en vigor el 1 de noviembre de 2009¹⁶¹, a pesar de las críticas que rodearon al proyecto, ya que al nacer de un Decreto de esta índole, no fue discutida por los parlamentarios¹⁶², siendo una decisión unilateral de la Presidenta.

3.2 Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: diseño y reglas de operación

Recuperando las ideas de Claudia Danani, la AUH es parte de la contrarreforma de las políticas sociales que va en contra de los principios de las políticas propias del neoliberalismo. En este sentido, la AUH fue pensada sobre la línea argumentativa de la defensa de los derechos sociales y laborales, dejando de lado el sentido puramente asistencialista¹⁶³. Se trata de una política que apela al apoyo del sector contribuyente para quienes están excluidos de él.

Para echar a andar éste y otros programas sociales contemplados por la administración de Cristina Fernández, Argentina solicitó un crédito al Banco Mundial de 450 millones de dólares, que sólo constituyó el 35% del total del presupuesto asignado para el rubro de la política social; el resto corrió a cuenta del erario público¹⁶⁴.

De acuerdo a la ANSES¹⁶⁵, los requisitos para ser asistido por la AUH son los siguientes:

¹⁶¹ Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, “Asignaciones Familiares: Decreto 1602/2009”, [en línea], Argentina, 2009, Dirección URL: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>, [consulta: 31 de julio de 2015].

¹⁶² Yussef Becher, *op. cit.*

¹⁶³ Claudia Danani, *op. cit.*

¹⁶⁴ Horacio J. Etchichury, *op. cit.*

¹⁶⁵ Organismo descentralizado que está vinculado al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina. Fue creado en 1991 por medio del Decreto N° 2.741 y se encarga del seguimiento y la administración de los asuntos relacionados con la Seguridad Social: pago de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares, entre ellas, las asignaciones universales.

- a) encontrarse desocupados, es decir, no percibir ninguna suma de dinero en concepto de prestaciones contributivas o no contributivas, nacionales o provinciales (subsidios, planes, pensiones, etcétera);
- b) ser trabajadores no registrados, es decir, que se desempeñen en la economía informal y percibir una suma de dinero igual o menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil;
- c) ser trabajadores inscriptos (sic) en los planes “Argentina Trabaja-Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social, o “Programa de Trabajo Autogestionado” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social;
- d) ser trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributistas Sociales;
- e) ser trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (artículo 21 de la ley 25.239) y percibir un ingreso menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil;
- f) ser trabajadores de temporada, encontrarse con reserva de puesto de trabajo a mes completo y no percibir ninguna suma de dinero durante ese período;
- g) encontrarse privados de su libertad, incluyendo a aquellos que desempeñen tareas dentro de las Unidades del Servicio Penitenciario Federal, inscritas dentro del “Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (ENCOPE)”, y dentro del “Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba”, siendo determinante la condición procesal de los internos.

Otros requisitos son: ser argentino nativo o naturalizado, o con residencia legal en el país mínima de tres años (tanto para padres y tutores, como para niños, niñas y adolescentes), un pago hasta el máximo de cinco hijos, y cumplir con controles sanitarios, el Plan de Vacunación Obligatorio, la inscripción al plan Nacer-Programa SUMAR y, por último, desde los 5 a los 18 años deberá acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos¹⁶⁶.

Es necesario, antes de analizar el programa, hacer un breve recuento de los antecedentes del mismo, ya que la AUH no debe ser vista como el programa que marcó el cambio de la carga de significados de la política social neoliberal, sino que desde un par de años atrás los gobiernos argentinos habían hecho esfuerzos en la materia para superar el asistencialismo del que se había cubierto esta política pública.

Tomado de: Administración Nacional de la Seguridad Social, “Institucional”, [en línea], Argentina, 2014, Dirección URL: <http://www.anses.gob.ar/seccion/institucional-1>, [consulta: 31 de julio de 2015].

¹⁶⁶ Máxima Guglielmelli, *op. cit.*

En este orden, volvemos a Guglielmelli para atender que el fin provisional de las políticas sociales focalizadas tuvo lugar con el fin del gobierno de Carlos Menem en 1999.

Para el año 2002, cuando Argentina estaba pasando por la fuerte crisis generalizada, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, con fundamento en el Decreto 565/02, se configuró como un programa pensado para retomar los significados que primaron durante la etapa del Estado Benefactor ya que tenía el propósito de proveer un ingreso mínimo mensual a cada familia desocupada¹⁶⁷, de tal suerte que se garantizara la supervivencia en tiempos de crisis tanto de las personas como de la economía misma. En suma, evitar el colapso del sistema.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares, levantada en octubre de 2002 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, ese año el 57,7% de la población fue considerada pobre, y 42,3%, indigente¹⁶⁸.

Para la especialista, el PJJHD rompe con el esquema neoliberal de política social porque deja de tener como población objetivo a los pobres, para ahora dedicarse a la atención de los desempleados. No obstante, ésta se trata de otra manera de focalizar la ayuda estatal. Mientras exista un objetivo al que atender, la política será focalizada.

El antecedente inmediato de la AUH es el Plan Familias por la Inclusión Social, implementado durante el gobierno de Néstor Kirchner y se trató básicamente del mismo programa social que funcionó en la administración de Duhalde, es decir, del PJJHD¹⁶⁹ y del Programa Ingreso para el Desarrollo Humano, los cuales exigían una contraprestación a cambio de la transferencia¹⁷⁰.

Ahora bien, la política de Asignación Universal por Hijo ha sido interpretada como un mecanismo que fomenta el arraigo de la justicia social entre la niñez argentina porque apuesta por la asignación de una cantidad mensual fija de dinero a los padres o tutores por cada hijo en la familia. El 80% de la transferencia es otorgada mes con mes y el 20% de cada mensualidad es acumulado hasta que el adulto

¹⁶⁷ *Ídem.*

¹⁶⁸ Pilar Arcidiácono, *et. al., op. cit.*

¹⁶⁹ Máxima Guglielmelli, *op. cit.*

¹⁷⁰ *Ídem.*

titular compruebe el cumplimiento de las condicionalidades que guarda el programa¹⁷¹.

El monto otorgado tiene el objetivo de ayudar a las familias a que los niños tengan acceso seguro a todas las vacunas correspondientes, así como a su inscripción y asistencia a clases. Esto es, que la falta de recursos no sea una excusa para que los niños no gocen de una buena cobertura de salud y educación. Como es posible apreciarse, se trata realmente de la procuración de sus derechos más elementales como seres humanos.

Al respecto, Yussef Becher reconoce que la AUH guarda un carácter novedoso frente a otros programas similares porque jurídicamente se armoniza perfectamente con una de las obligaciones exteriores contraídas por la nación argentina: la Convención Internacional de los Derechos del Niño¹⁷². Al procurar el derecho al acceso a servicios de salud y educación para los niños y adolescentes, Argentina se encuentra cumpliendo sus compromisos tanto nacional como internacionalmente.

Visto desde esta perspectiva, la Asignación Universal por Hijo (AUH) del gobierno argentino está alineada al pensamiento del desarrollo humano, ya que se enfoca en el desenvolvimiento de las capacidades¹⁷³ (gozar de buena salud y preparación escolar) de las personas para que en ellas se apoyen y con el paso del tiempo logren su plan de vida como seres humanos en permanente desarrollo:

El enfoque de las capacidades humanas, que propone Sen, nos lleva a considerar a los sujetos [de las políticas sociales] como agentes, en política social podríamos decir destinatarios, y no receptores pasivos, a su vez estos agentes tienen capacidades centradas en la libertad fundamental para vivir la vida, y razones para valorar y aumentar las opciones reales entre las que pueden elegir. En este sentido se considera adecuada la intervención estatal para coadyuvar en esta tarea principalmente logrando el acceso universal a servicios sociales básicos como la educación y la salud¹⁷⁴.

Becher, en su análisis de los tipos de políticas sociales argentinas, recupera a Repetto quien indica que la AUH se circunscribe bajo una nueva perspectiva de política social a la que denomina de “protección social”¹⁷⁵. Si se recurre a los

¹⁷¹ Claudia Danani, *op. cit.*

¹⁷² Yussef Becher, *op. cit.*

¹⁷³ Cfr. *Ídem.*

¹⁷⁴ *Ídem.*

¹⁷⁵ *Ídem.*

anales de la historia, no sólo de Argentina como país, sino a la concepción de la política social como instrumento público dirigido al cuidado de la sociedad por parte del aparato gubernamental, se podrá notar que la perspectiva que Repetto describe como nueva, no es más que la recuperación de la perspectiva que dominaba a la política social cuando el Estado Bienestar era el modelo de Estado que convivía con las economías cerradas o mixtas.

Por su parte, el Ministerio de Economía define de la siguiente forma a la AUH:

[...] política social que tiene por objetivo alcanzar con un ingreso mínimo a aquellos niños que hasta ese momento no recibían ningún tipo de ingreso de carácter formal. [...] equiparar el ingreso de aquellos niños cuyos padres no estuvieran incorporados al mercado de trabajo formal, ya sea porque se desempeñaran en el sector informal o porque se encontraran desocupados, y que, por esa razón, no recibieran la asignación por hijo estipulada en el régimen contributivo de asignaciones familiares¹⁷⁶.

En Argentina, las Asignaciones Familiares (AAFF) son prestaciones de seguridad social instituidas desde 1957¹⁷⁷ que otorga el gobierno a todo aquel trabajador que se encuentra adscrito al sector formal y que por consiguiente es contribuyente¹⁷⁸.

El sistema de asignaciones familiares se implementó en la Argentina en 1957, con el objetivo de contribuir al sostenimiento y expansión del núcleo familiar de los trabajadores formales a través de transferencias de ingresos que se realizaban por intermedio del sistema de seguridad social. Es decir, el derecho a estas asignaciones se encontraba condicionado y legitimado por la relación de los sujetos con el mercado laboral —formalizada legalmente— y los aportes financieros realizados al sistema de seguridad social de empleadores, trabajadores y del propio Estado¹⁷⁹.

Actualmente el límite de percepciones monetarias para tener derecho a las AAFF es de 15 mil pesos argentinos por integrante familiar, y existe un abanico de 10 tipos de asignaciones a los que pueden acceder los trabajadores formales¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina, *op. cit.*

¹⁷⁷ Pilar Arcidiácono, *et. al., op. cit.*

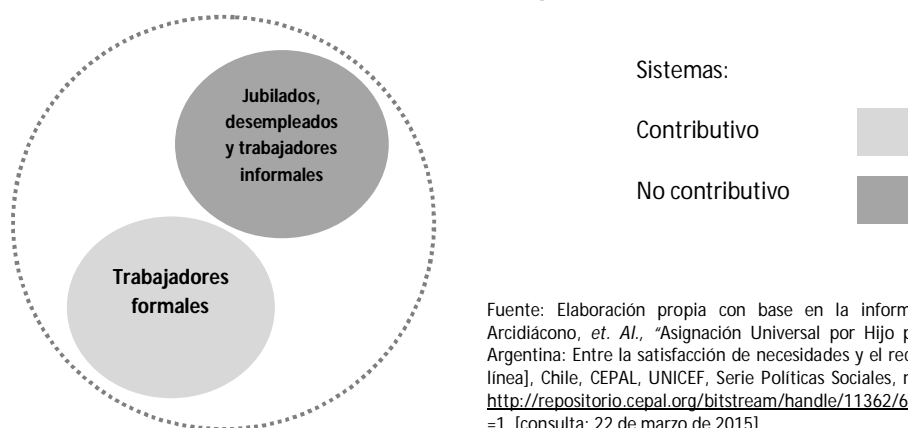
¹⁷⁸ Horacio J. Etchichury, *op. cit.*

¹⁷⁹ Pilar Arcidiácono, *et. al., op. cit.*

¹⁸⁰ ANSES, "Montos de Asignaciones Familiares y Universales para Protección Social", [en línea], Argentina, 2015, Dirección URL: <http://www.anses.gob.ar/archivos/cartilla/9c221a93c076746c1b72110fd400fc97a0cb749e.pdf>, [consulta: 22 de enero de 2015].

La creación de la AUH dio paso a nuevas transformaciones en el sistema de asignaciones familiares. De acuerdo a Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, la AUH inauguró un nuevo subsistema de transferencias que se suma a dos ya existentes: uno es el sistema contributivo que engloba a los trabajadores del sector formal y que son receptores del seguro de desempleo; otro es un sistema no contributivo que atiende a los jubilados. La AUH forma parte de un sistema no contributivo que se enfoca en los desempleados, trabajadores informales, domésticos y monotributistas sociales¹⁸¹ (Véase Gráfico 15).

Gráfico 15
Asignaciones Familiares por Sistema Impositivo



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en Pilar Arcidiácono, *et. al.*, "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos", [en línea], Chile, CEPAL, UNICEF, Serie Políticas Sociales, núm. 184, 2013, Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/LCL3662_es.pdf?sequence=1, [consulta: 22 de marzo de 2015].

3.2.1 Reflexión en torno a la universalidad de la AUH

La AUH es un intento por amparar a todos aquellos miembros económicamente activos (en edad de trabajar), que no perciben asignaciones familiares ya sea porque son desempleados o se encuentran ejerciendo alguna actividad

¹⁸¹ Sobre la definición del monotributista social:

"[...] [El Monotributo Social es] un régimen electivo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación de los trabajadores informales, a partir de su incorporación como contribuyentes, con lo que pueden emitir facturas, ser proveedores de reparticiones públicas, realizar aportes previsionales y acceder a sistema de obras sociales."

Cfr. Pilar Arcidiácono, *et. al.*, *op. cit.*

económica en el sector informal sin ganar más allá del Salario Mínimo Vital y Móvil¹⁸².

De ahí el apelativo “universal”, puesto que intenta cubrir a todos los trabajadores informales y desempleados argentinos con el fin de apoyar a la niñez, independientemente de su estado de exclusión del sector formal laboral, y con esto ponerla a la par de aquellos niños que dependen de padres con situación económica y laboral estable.

Para profundizar en el carácter universal del programa, Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy explican, más allá de la universalidad de la AUH, la universalidad de las políticas sociales que se ha presentado a través de la historia. Según las especialistas, una política universal es aquella que derrama sus beneficios en todos los habitantes de una demarcación en tanto su carácter de ciudadanos¹⁸³, es decir, no focaliza un sector poblacional específico.

La AUH, por su parte, se encuentra focalizando la prestación a un sector que cumple con determinadas características, es decir que no es para todos. Si se atiende al análisis anterior sobre la universalidad que históricamente se ha entendido para las políticas sociales, la AUH en estricto sentido no se trataría de una política universal, sino de una política compensatoria –y por ende, focalizada– frente al sistema de seguridad social basado en las asignaciones familiares para los asalariados formales¹⁸⁴.

Al respecto, las especialistas en políticas sociales Yanina Jotayan y Laura Garcés se posicionan en favor de entender la universalidad no como el acceso irrestricto al apoyo monetario del gobierno, sino como un acierto y a la vez fortaleza del programa social al haber logrado la extensión de las asignaciones familiares hacia los hijos de los trabajadores informales y desocupados¹⁸⁵.

Por lo tanto, el adjetivo “universal” hace referencia al escenario al que la AUH quiere llevar a la sociedad argentina partiendo del sistema tradicional de las

¹⁸² Actualmente el Salario Mínimo Vital y Móvil es de 4,716 pesos argentinos.

Tomado de: s/a, “Salarios Mínimos en Argentina”, [en línea], Argentina, 2015, Dirección URL: <http://www.elsalario.com.ar/main/Salario/salario-minimo>, [consulta: 31 de julio de 2015].

¹⁸³ Pilar Arcidiácono, *et. al., op. cit.*

¹⁸⁴ Cfr. *Ídem.*

¹⁸⁵ Yanina Jotayan y Laura Garcés, “Tesis AUH Eliana”, [en línea], 27 de abril de 2015, Dirección URL: yaninajotayan@gmail.com lauraegarcés@gmail.com, [consulta: 11 de agosto de 2015], archivo del mensaje: eliana.rrii.srangell@gmail.com.

asignaciones familiares: universalizar la prestación de las asignaciones. De esta manera, la implementación de un programa como la AUH hace patente el entendimiento de la situación laboral del país y su estrecha vinculación con el nivel de pobreza y desigualdad que prevalece entre la población.

La universalidad que pretende cumplir la AUH le hace ser una política pensada como sustituto progresivo de otros planes sociales, ello con el fin de evitar el desvanecimiento del objetivo de la política en cuestión que consiste en la creación de un piso de igualdad, mediante el buen uso de los recursos asignados para que los principales beneficiados sean los niños. La AUH se basa en la condicionalidad de los certificados de salud y educación que avalen el cumplimiento sobre la aplicación de vacunas y asistencia de los niños y jóvenes a la escuela¹⁸⁶.

Existe también otra forma de entender el carácter universal del que supone gozar la AUH. Javier Etchichury categoriza a esta política como un tipo de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), que consiste en la entrega periódica de un monto de dinero a los jefes de familia siempre que cumplan con determinadas condiciones que involucran el cuidado de los hijos menores de edad. La simple condicionalidad, de acuerdo al autor, acaba con cualquier pretensión de universalidad, pues no permite que los ciudadanos accedan a la ayuda monetaria si no se cumple antes con ciertas actividades¹⁸⁷.

Contrario al punto de vista de Etchichury, se concuerda con el entendido de que la universalidad a la que apela la AUH refiere a la misión que busca cubrir como programa social. Lo universal no se halla en la forma de acceder al beneficio, sino al efecto que trae consigo la ayuda monetaria a las familias: generar igualdad y observar los valores de la justicia social y la inclusión.

En cambio, la observación en la que se está de acuerdo con este autor es sobre la limitante en el número de hijos que el programa cubre. La AUH sólo es otorgada a un máximo de cinco hijos por padre, madre o tutor; si hay un sexto hijo, éste no aplica como beneficiario¹⁸⁸. En este caso la universalidad, como principal atributo del programa, estaría siendo vulnerado, y lo sitúa como un objetivo endeble para lograr ser cumplido.

Además del sexto hijo excluido, también quedan desprotegidos por la AUH los hijos de aquellos que no acrediten la nacionalidad argentina o residencia legal de

¹⁸⁶ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina, *op. cit.*

¹⁸⁷ Horacio J. Etchichury, *op. cit.*

¹⁸⁸ *Ídem.*

al menos tres años (tanto hijos como padres titulares), y aquellos menores que acudan a escuelas privadas con colegiaturas que sobrepasen el monto de ayuda del programa¹⁸⁹.

La permeabilidad de la capacidad de protección de este programa abre, incluso, a discusión su efectividad poniendo en tela de juicio el alto impacto que se le ha adjudicado, así como el tratarse de un referente en los temas de las políticas sociales y el desarrollo social, no sólo a nivel nacional, sino regional.

Danani y Hintze consideran que el atributo central y más complejo de los sistemas de políticas sociales para analizar sus resultados es precisamente la protección que alcanzan a dar a su población objetivo de forma cuantitativa y cualitativa¹⁹⁰.

3.2.2 Las condicionalidades de la AUH: ¿atributo o defecto?

Volviendo sobre el tema de las condicionalidades, existen opiniones encontradas: unos apoyan la existencia de condicionalidades en el programa con el fin de que el objetivo del apoyo económico sea cumplido (por el bienestar de los niños y adolescentes) y funjan como un candado contra cualquier postura oportunista de parte de los responsables de los menores para hacer mal uso de los recursos públicos (se hace patente la preocupación por la desocupación/informalidad de los padres y el riesgo que subyace de que los recursos sean gastados en cuestiones ajenas al objetivo original); y otros se encuentran totalmente en contra de aquellas, porque consideran que es un acto discriminatorio contra los padres y madres pobres y desempleados, puesto que a diferencia de las asignaciones familiares otorgadas a los hijos con padres asalariados formales a los que no se les pide alguna condicionalidad, a los beneficiarios de la AUH les es exigido que comprueben la asistencia regular a la escuela, así como el control de vacunación de los menores¹⁹¹, situación que enfatiza *a priori* y fomenta en la sociedad argentina la desconfianza y el rechazo hacia las personas de los sectores vulnerables.

¹⁸⁹ Véase Pilar Arcidiácono, *et. al., op. cit.*

¹⁹⁰ Claudia Danani, *op. cit.*

¹⁹¹ Pilar Arcidiácono, *et. al., op. cit.*

Sobre este punto Jotayan y Garcés opinan que la existencia de condicionalidades es una debilidad del programa si son observadas como una manera de condicionar los derechos sociales de los receptores¹⁹², es decir, de los niños.

En relación con lo anterior, el Banco Mundial acertadamente analizó no sólo el impacto de la AUH en la calidad de vida de los destinatarios, sino que tomó en cuenta la legitimidad que rodea al programa, es decir, el grado de aceptación entre todas aquellas personas que éste no cubre porque no lo necesitan, esto es, el sector de la población que goza de una situación económica y laboral estable. Como lo apuntara O'Connor¹⁹³, el Estado al formular sus políticas públicas debe siempre pensar en la conservación de un equilibrio entre las demandas que provienen de los diferentes sectores de la sociedad, de manera que su legitimidad no sea puesta en duda y por el contrario, aumente y/o se conserve por medio del ejercicio de sus funciones (diseño e implementación de las políticas públicas).

De acuerdo al análisis del BM, las condicionalidades que contempla la AUH ayudaron a que fuera un programa aceptado entre las clases alta y media porque el cumplimiento de éstas asegura de cierto modo que los recursos destinados serán empleados correctamente¹⁹⁴. Así, el Estado argentino satisface tanto la demanda de ayuda del sector vulnerable vía programas sociales, como del sector estable que pide una eficiente utilización de los recursos que recauda de los contribuyentes.

Es de esta forma que Argentina se encuentra haciendo frente al tema de la erradicación de la pobreza estructural¹⁹⁵, al tiempo que rescata el sentido ciudadano de cada miembro de la sociedad con la garantía de la observancia de uno de los derechos sociales más importantes, el derecho a la protección social, partiendo desde la niñez.

Luego, dada la contemplación de condicionalidades, Becher, así como Etchichury opta por clasificar a la AUH como un Programa de Transferencias Condicionadas (PTC), que se caracterizan por perseguir dos objetivos principales:

¹⁹² Yanina Jotayan y Laura Garcés, *op. cit.*

¹⁹³ Cfr. James O'Connor. *The Fiscal Crisis of The State*, [en línea], USA, 2009, Dirección URL: https://books.google.com.mx/books?id=onvnlE4WF0wC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, [consulta: 13 de marzo de 2015].

¹⁹⁴ Horacio J. Etchichury, *op. cit.*

¹⁹⁵ Yussef Becher, *op. cit.*

a) transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza, y b) lograr el desarrollo de capacidades humanas. Los fines previstos para cumplir con estos objetivos son la entrega de transferencias monetarias directas a cambio del cumplimiento de condicionalidades centradas en la asistencia a la escuela y controles de salud¹⁹⁶.

Sobre lo cual, Repetto y Dal Masetto opinan lo contrario porque por el hecho de que la AUH se nutra y parta del concepto de ciudadanía, ya la aleja de aquellas Políticas de Transferencias Condicionadas, típicas de la etapa anterior de políticas sociales que no procuran el aseguramiento de los derechos de los beneficiados, sino que se mantienen bajo el esquema del asistencialismo¹⁹⁷.

Se trata evidentemente de la perspectiva con la que se analice al programa y de diferentes maneras de entender el sentido del monto otorgado por el Estado.

A continuación se observa un cuadro comparativo del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Plan Familias para la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo. Se trata de las tres políticas sociales nacionales más importantes en orden cronológico que se implementaron en Argentina desde 2002, lapso en el que se supone la mejora de cada política respecto a sus predecesoras¹⁹⁸.

Características	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados 2002	Programa Familias por la Inclusión Social* 2005	Asignación Universal por Hijo* 2009
Monto	\$150 fijos por familia	A partir de \$100 y hasta \$200 en función del número de hijos por familia	\$180 por hijo y \$720 por cada hijo discapacitado
Porcentaje del Salario Mínimo Vital y Móvil	55% (base año 2003)	Entre el 18% y el 37% (base año 2005)	25%** y 50%
Condicionalidades	Educativas y de salud Comunitarias, laborales o educativas, de 4 y 6 horas diarias.	Educativas y de salud No	Educativas y de salud No
Contraprestaciones			

*Las cifras proporcionadas corresponden al momento de entrar en vigencia cada política.

**Calculándose 2 asignaciones por familia.

Tomado de Pilar Arcidiácono, *et. Al.*, "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos", [en línea], Chile, CEPAL, UNICEF, Serie Políticas Sociales, núm. 184, 2013, Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/LCL3662_es.pdf?sequence=1, [consulta: 28 de marzo de 2015].

¹⁹⁶ *Ídem.*

¹⁹⁷ Pilar Arcidiácono, *et. al.*, *op. cit.*

¹⁹⁸ *Ídem.*

3.3 Resultados del programa

Según datos del Ministerio de Economía, en el primer trimestre de aplicación de la AUH los beneficiados fueron alrededor de 3,5 millones de menores de edad¹⁹⁹ (30% de los niños del país). Y los resultados que ha arrojado el apoyo económico, de acuerdo a los indicadores de diversos ministerios, muestran que la matrícula escolar aumentó 25% para 2010 y la inscripción en el seguro médico Plan Nacer incrementó igualmente en un 40%²⁰⁰.

Tales alcances posicionan al país sudamericano, en materia de política social, por encima de países como Brasil y México en sus esfuerzos por paliar la pobreza y la indigencia con sus principales planes sociales (Bolsa Familia y Oportunidades, respectivamente), a nivel regional. La AUH de Argentina, de acuerdo a cifras oficiales, cuenta con un presupuesto promedio de 0.58% de su PIB²⁰¹.

Danani explica la pertinencia del programa a partir de la capacidad de protección que demuestra, tanto horizontal como vertical: horizontalmente (número de personas cubiertas) ha sido capaz de hacer llegar la ayuda monetaria mensual a las dos quintas partes más pobres de la población argentina²⁰². En cifras, antes de la AUH, por medio de las Asignaciones Familiares eran cubiertos 42% de los niños y adolescentes menores de 18 años; con la implementación de la AUH el porcentaje cubierto alcanzó al 82%²⁰³. Verticalmente (necesidades que alcanza a cubrir) los recursos de los que dispone el programa para ser distribuidos han ido en aumento sin que ello signifique que hay un exceso en la satisfacción de las necesidades de los sujetos de derecho, por el contrario, Danani apunta que el monto apenas ha ido avanzando con el incremento de la inflación, por lo que no se adelanta a este fenómeno económico el gobierno argentino, sino que intenta resarcir la pérdida de poder adquisitivo de la transferencia²⁰⁴.

¹⁹⁹ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina, *op. cit.*

²⁰⁰ *Ídem.*

²⁰¹ *Ídem.*

²⁰² Claudia Danani, *op. cit.*

²⁰³ Pilar Arcidiácono, *et. al., op. cit.*

²⁰⁴ Claudia Danani, *op. cit.*

En 2009, al inicio de la implementación del programa, el monto otorgado por hijo era de \$180 (47 dólares)²⁰⁵, y para 2013, cuatro años después, llegó a los \$460, un poco más del doble. Actualmente la remuneración neta mensual es de \$644 por cada menor de edad, y \$2100 para los hijos con discapacidad independientemente de la edad que tengan²⁰⁶.

Las coberturas horizontal y vertical de una política social están llamadas a lograr la armonía entre ambas para que sea un instrumento eficaz y virtuoso. Sin embargo el carácter ideal de este escenario da cuenta de la dificultad que hay para que ello suceda; en el caso de la AUH, la amplia cobertura que ha logrado no ha implicado que en el terreno de las necesidades satisfechas sea igualmente un éxito.

La cantidad no iguala precisamente a la calidad y en ello los especialistas han puesto cuidado para evaluar el impacto del programa en cuestión. Al respecto, Danani invita a la reflexión acerca de la calidad de la educación impartida en el país que es una de las condicionalidades de la AUH, y se extiende el análisis al rubro del servicio de salud. Si bien los adultos titulares cumplen con el requisito de llevar a sus hijos a clases y vacunarlos, eso no asegura que la instrucción recibida y la atención médica sean las mejores y por consiguiente los derechos a la educación y a la salud de los menores sean satisfechos cabalmente como presume el programa²⁰⁷.

Esta situación escapa del control de los padres y madres de familia, ya que en ellos no recae la responsabilidad central de procurar la calidad de la educación y salud públicas, sino en el gobierno, que es el ente que proporciona estos servicios.

En este orden, para que la AUH y el resto de políticas tengan la efectividad a la que aspiran, el Estado y específicamente las administraciones en turno deben estar al tanto de la situación y calidad de las instituciones públicas, con el fin de completar el círculo virtuoso de las políticas que genuinamente buscan el logro de sus objetivos.

²⁰⁵ Roxana Maurizio y Gustavo Vázquez, "Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos", [en línea], *Revista CEPAL*, núm. 113, agosto, 2014, Dirección URL: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36962/RVE113MaurizioVazquez.pdf?sequence=1>, [consulta: 25 de marzo de 2015].

²⁰⁶ ANSES, *op. cit.*

²⁰⁷ Claudia Danani, *op. cit.*

Repetto y Díaz Langou realizan la observación sobre la pertinente nivelación de la transferencia monetaria que dispone la AUH para las familias respecto al comportamiento de la inflación²⁰⁸ en la economía nacional. Resulta necesario que la política sea capaz de adaptarse lo mejor posible a los vaivenes económicos domésticos para que no pierda su efectividad en el terreno de la erradicación de la desigualdad, para ello es necesario que exista la voluntad política de mantener al programa a salvo.

El origen de la AUH –a partir de un decreto de necesidad y urgencia- le hace ser un instrumento de política social que depende completamente de las decisiones del Poder Ejecutivo, por lo que sólo de éste dependen los ajustes sobre los montos otorgados²⁰⁹. Es, además de un programa social, una carta que se puede jugar políticamente que, por cierto, cuenta con un alto grado de aceptación entre los argentinos, lo que la convierte automáticamente en un comodín cargado de legitimidad en favor del oficialismo.

Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy sugieren en su análisis sobre la AUH, que ésta sea normalizada jurídicamente con el fin de que abandone su naturaleza de instrumento al servicio exclusivo de las decisiones del Ejecutivo, y de esta forma adquiera institucionalidad propia, e inclusive sea motivo de discusiones constructivas por medio de un debate abierto en el Congreso Nacional²¹⁰. Ello permitiría que se enriqueciera de diferentes puntos de vista al tiempo que se reviste y consolida su legitimidad tanto política como social.

Según las especialistas, ninguna fracción política, diferente al kirchnerismo, se atrevería a eliminar la AUH por la aceptación de la que goza aun cuando abandone su estatus de Decreto de Necesidad. Se considera que si bien no puede ser cancelada sin esperar un fuerte descontento de la población, sí puede ser transformada en un mecanismo mejorado, partiendo de los aspectos que la AUH en la práctica no ha logrado subsanar.

Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy hablan de las dificultades que el país ha tenido que enfrentar para poner en marcha sus políticas sociales; en primera instancia hacen referencia a la heterogeneidad que impera en la República:

La República Argentina es un país federal con enormes disparidades geográficas, socioeconómicas, políticas y de distribución de

²⁰⁸ Máxima Guglielmelli, *op. cit.*

²⁰⁹ Pilar Arcidiácono, *et. al., op. cit.*

²¹⁰ *Ídem.*

responsabilidades en relación con la satisfacción de las políticas sociales, entre sus 24 jurisdicciones, donde las articulaciones entre los niveles centrales –de los que depende la AUH- y los contextos provinciales – donde principalmente se gestiona el sector salud y educación- presentan situaciones de disparidad considerable. [...] Estas disparidades se refuerzan a partir de desequilibrios en el esquema de recaudación tributaria, los que son persistentes en el tiempo: en el periodo 1991-2010 el gobierno nacional recaudó el 83,5% de los ingresos totales y las provincias tuvieron a cargo el 16,5% de la recaudación total [...]²¹¹.

Luego, hacen patentes las deficiencias institucionales que son remarcadas por la creciente demanda de educación y salud que el propio programa incita. Las especialistas explican el evidente déficit de infraestructura que padece el país para ser capaz de atender a los niños, y más aún, a los discapacitados²¹² que también contempla la AUH.

De la mano de la preocupación del gobierno de Cristina Fernández por hacer empatar positivamente a la cantidad de personas protegidas con la calidad de dicha protección, se aúna la discrepancia del sector poblacional que no es beneficiado por la AUH, es decir, por los miembros de las clases medias y altas de Argentina. Ellos, con el tiempo y la puesta en marcha del programa, se han ido mostrando reticentes a la distribución de recursos entre la población más pobre del país, por considerarlo un derroche que incentiva la vagancia y pasividad de los beneficiados porque con el dinero que reciben por parte del gobierno ya no ven necesario buscar trabajo o adherirse al sector formal.

Se considera que la anterior es una postura que hace patente la esencia de la desigualdad social arraigada en la memoria de la sociedad argentina. Empero no es posible juzgar a unos o a otros, ya que ambos sectores unidos en sociedad han sido parte de un proceso histórico de pensamiento y sucesos que les han hecho encontrarse con las condiciones que hoy en día prevalecen.

Los pobres que produjo la inestabilidad económica del país piden ser atendidos por el gobierno porque el propio sistema los mantiene excluidos (manifestación de la pobreza estructural) y hasta cierto punto desahuciados; mientras los clase medieros y ricos exigen un mayor control del gasto público para evitar que devenga una crisis deficitaria y aumente la deuda pública que ponga en peligro la estabilidad económica de sus familias.

²¹¹ Pilar Arcidiácono, *et. al., op. cit.*

²¹² *Ídem.*

3.4 Reflexión final: ¿Seguridad social o protección social?

Atinadamente Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy conducen al lector hacia la reflexión en torno al correcto empleo de los conceptos de “seguridad” y “protección” en materia de políticas sociales, porque de este modo es posible dirimir sobre el verdadero carácter del programa AUH, así como dar cuenta de la carga histórica que ambos conceptos mantienen tras de sí.

Como suele suceder con los conceptos, el masivo uso de ellos tiende a la distorsión de su contenido sobre todo si no se cuenta con el bagaje histórico que los creó. Así, las especialistas hacen notar que hablar de seguridad social y protección social, a pesar de parecer que se está hablando sobre lo mismo (asistencia a los miembros más vulnerables de la sociedad), en realidad entre ambos conceptos hay diferencias que al ser tomadas en cuenta permiten a los interesados en el tema profundizar sus conocimientos sobre la historia de las políticas sociales.

Sobre el concepto de seguridad social se tiene que:

El concepto mayoritariamente utilizado para referir a la seguridad social es el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1952. En este sentido genérico, el derecho a la seguridad social, se origina en la situación de empleo asalariado formal e incluye los beneficios que forman parte del paquete total del salario o sueldo; comúnmente se hace referencia a éste como el “salario social”. Los beneficios más habituales son compensación por invalidez ocasionada por el trabajo, beneficios de jubilación, beneficios por cesantía y, que establece como estándares mínimos en seguridad social a los siguientes: cuidados de la salud; incapacidad laboral por enfermedad; discapacidad adquirida por el trabajo; desempleo; maternidad; manutención de los hijos; invalidez; edad avanzada, y muerte del sostén del hogar. El acceso a la satisfacción de estos estándares mínimos puede darse a través de una combinación de aportes de los propios trabajadores, los empleadores, y el Estado, pero siempre bajo una lógica de financiamiento por vía de impuestos al salario²¹³.

Como se puede notar, la seguridad social parte del cuidado del Estado al trabajador asalariado del sector formal, que como tal se convierte en contribuyente, es decir, financia su propia seguridad. La protección que derivó del sistema de seguridad social ideado para procurar la salud del trabajador, se hizo extensiva a los miembros de su familia, lo que inevitablemente generó desde entonces una relación de dependencia entre la posibilidad de hacer efectivos los derechos sociales de los miembros de la familia y la situación laboral del jefe del

²¹³ *Ídem.*

hogar, creando una línea divisoria entre los incluidos en tanto guardaban relación con el mercado laboral, y los excluidos por ser ajenos a éste.

Ahora bien, si los sistemas de seguridad social surgieron con la concientización de los riesgos en el trabajo, así como derivado de las luchas sociales de los mismos trabajadores para que el Estado les reconociera el derecho a ser protegidos, es menester también tener en cuenta el contexto en el que sale a la luz el concepto de protección social para conocer sus alcances y aquello que la separa del concepto de seguridad:

[...] la protección social aparece a mediados de los años ochenta, donde se comienza a conceptualizar el alcance de la protección social y sus componentes, cobertura e impacto [...]. La protección social implica un reconocimiento de los límites de los sistemas contributivos, financiados por medio del impuesto al salario, para ampliar su cobertura a otros sectores poblacionales que atraviesan situaciones de desempleo e informalidad laboral, sea urbana o rural buscando dar cobertura a aquellas personas y sus grupos familiares, que se encuentran por fuera de la red de protección al trabajo y a la seguridad social. De allí que la idea de protección ha sido recuperada como la nueva forma de respuesta estatal frente a las necesidades sociales, aunque con efectos, títulos de derecho, lógica de funcionamiento y financiamiento totalmente diferentes a las de la seguridad social²¹⁴.

Cabe destacar que el sistema de seguridad social emergido por razones laborales nació a partir de un tipo de familia específico, el patriarcal, es decir, considerando al hombre como el jefe único de familia responsable de trabajar y por ende, ser el sostén económico familiar, mientras que los hijos y la madre se concentraron en grupos llamados vulnerables, además de los ancianos y discapacitados.

Esta precisión ayuda igualmente a aprehender la diferencia entre la seguridad y la protección social, pues es considerado “asegurado” ante cualquier accidente o circunstancia que le incapacite resultado de su labor remunerada al trabajador, mientras que es considerado “protegido” al vulnerable, en el intento por ampararlo dada su calidad de excluido de los beneficios del ambiente laboral.

Entendido de esta forma, se tiene que la Asignación Universal por Hijo forma parte del universo de la protección social, ya que funge como un mecanismo híbrido de cobertura para todos aquellos padres, madres o tutores que están excluidos de los beneficios propios del sistema de seguridad social, debido a su situación de desempleo o informalidad.

Se le considera “híbrido” porque los verdaderos titulares o beneficiados de la prestación no son los adultos, sino sus hijos menores de 18 años de edad o

²¹⁴ *Ídem.*

discapacitados, pues así lo asegura el cumplimiento de las condicionalidades que impone el programa. Esta situación abrió paso a una nueva relación entre ámbitos sociales: entre la obligatoriedad (existencia de condicionalidades para recibir la prestación) de hacer efectivos los derechos sociales de los infantes (titulares focalizados) y la condición laboral inestable de los padres como punto de partida y preservación de la desigualdad social, cuestión que, de hecho, busca neutralizar la AUH como programa social compensatorio frente a la cobertura limitada del sistema de seguridad social de las asignaciones familiares.

Es así que, actualmente es una tendencia regional la transformación de la política social como rubro, ya que es el punto de apoyo del cual parten los planteamientos para atender a los más vulnerables toda vez que a nivel mundial la erradicación de la pobreza es uno de los grandes objetivos que los países están llamados a atender y dar seguimiento puntual.

En Argentina, la gran crisis con la que recibió el nuevo siglo fue la génesis que le condujo a replantear su política social, con el ánimo de atajar la presión social, dadas las condiciones severas de desempleo, pobreza y desigualdad. Desde la formulación del PJJHD en 2002, la política social argentina se basó en las condicionalidades como una manera de asegurar que las transferencias monetarias cumplieran con su objetivo; en 2009 cuando fue lanzada la AUH, el kirchnerismo dio muestra del entendimiento de las condiciones imperantes en el país: había que hacer algo respecto al problema de la marcada desigualdad social.

Con la AUH el oficialismo llevó a la práctica la preconización de la inclusión social, ya que se ha tratado de un programa social dedicado al sector poblacional excluido del universo de las AAFF. Con un lenguaje que rescata la observancia de los derechos sociales, y con ellos la fidelidad al valor de la justicia social, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner ha logrado que la AUH se convierta en un referente no sólo de ayuda a los más vulnerables, sino de legitimidad política, tema ineludible para la sociedad argentina debido a su proceso histórico que está empapado de una tradición populista particular de la región sudamericana.

Como se dijo anteriormente, que la AUH se trate de una de las Políticas de Transferencias Condicionadas más importantes de la región, no significa que esté exenta de críticas. Por el contrario, algunos especialistas ven en dicho programa una variedad de lagunas que bien pueden resarcirse si éste logra institucionalizarse y dejar atrás su condición de Decreto por Necesidad.

Una de esas lagunas es la ambigüedad del universalismo que dice generar la AUH, sobre lo que se concluyó que no se debe entender como un acceso sin restricciones –universal- para todos y cada uno de las personas sin importar la nacionalidad, se refiere más bien al intento de compensar la cobertura limitada de las asignaciones familiares, dada la condición laboral trunca o informal de los padres de familia.

En el mismo orden, otra de las críticas más importantes sobre el programa refiere a la existencia de condicionalidades. La postura de los críticos sobre dicha característica hace alusión a que no se pueden condicionar los derechos sociales a los que cualquier ser humano debe poder ejercer; de esta forma dudan de la verdadera vocación del oficialismo por hacer respetar los derechos sociales de la población, tan dañados desde que culminó el modelo del Estado Bienestar con el arribo de los militares al poder en 1976, así como de tratar a la población objetivo ya no como beneficiaria, sino como sujetos de derecho.

Al respecto se reflexionó que las condicionalidades no pueden ser vistas negativamente toda vez que el Estado, como una suerte de guardián del equilibrio entre la diversidad de actores sociales, está llamado a procurar constantemente la satisfacción de los intereses de cada uno de ellos, sin priorizar tajantemente unos sobre otros.

La política social pertenece al rubro de la inversión/gasto social, luego, ésta depende de la porción del erario público que es alimentado en parte por la recaudación fiscal, de ahí que los no beneficiarios de los programas sociales se muestren reticentes a la entrega de recursos a aquellos que no aportan nada, generando pérdidas más que ganancia para la economía nacional.

Finalmente se identifican dos puntos sobre los que la AUH debe trabajar permanentemente para asegurar su efectividad en el tiempo:

Uno se relaciona con la demanda que genera el programa sobre la infraestructura y la calidad de los servicios de educación y salud públicos: las condicionalidades de la AUH obligan a los padres a llevar a sus hijos menores de edad a la escuela y a cumplir con el cuadro de vacunación, para lo cual el Estado argentino debe estar preparado conforme la cobertura del programa vaya en aumento y haya así una verdadera mejora sobre el ejercicio de estos derechos sociales para el desarrollo de las capacidades de los niños y adolescentes.

El otro está relacionado directamente con el estado de salud de la economía nacional; como su historia lo suscribe, la fragilidad de su economía dada su gran susceptibilidad al fenómeno de la inflación, el pago de su deuda externa y la dependencia a las exportaciones de materias primas, el ingreso del país y con él

el gasto público son delicados a los problemas en cualquiera de los rubros anteriores. Los montos destinados a los programas sociales, así como el poder adquisitivo que poseen -que es lo más importante dada su función de cubrir necesidades-, dependen en todo momento de la solidez de la economía del país.

Actualmente existen dos asignaciones universales más además de la AUH, y son Asignación Universal por Embarazo para Protección Social y Ayuda Escolar Anual²¹⁵. Ello demuestra la vocación del kirchnerismo por seguir haciendo de la universalidad la directriz principal de los programas sociales en Argentina.

²¹⁵ ANSES, *op. cit.*

Conclusiones

Desde una perspectiva internacionalista, el abordaje de este tema me permitió profundizar en el conocimiento de lo que implica la conformación de un Estado nación en particular que se debe tanto a su propio proceso histórico interno como a las relaciones internacionales en las que se ve vinculado dados sus intereses internos reflejados hacia el exterior de sus fronteras. La manera como una de sus políticas se ha transformado como resultado de la confluencia de diversos factores que le obligan a adaptarse a nuevas condiciones que el medio impone.

Con una mirada de Relaciones Internacionales fui capaz de integrar el caso particular del Estado argentino en una lógica global. Las variaciones en la relación gobierno-sociedad cristalizadas en la formulación de la política social, como se pudo constatar a lo largo de la investigación, se entienden en un contexto internacional de tinte económico, puesto que las presiones derivadas del fin de un modelo que se caracterizó por la época de prosperidad de la Posguerra, enfrentó a las naciones al reto de reestructurar el papel del Estado en aras de alinearse a los principios económicos del liberalismo económico que prometió un sistema más sólido y fructífero.

La evidencia plasmada en la realidad arroja que la política social, centro del presente trabajo, es un instrumento estatal que depende en su diseño de la estabilidad de otras políticas, como la económica y en general de la estabilidad económica del país en cuestión. En este caso traté el caso de Argentina porque es una nación que en su historia ha estado al borde de la anomia debido a sucesos que en lo político y económico han llevado al extremo la relación que sostiene su gobierno y su sociedad.

La lectura que ofrece la política social argentina para conocer cómo la sociedad civil y el gobierno se han comunicado desde finales del siglo XX, permite dar cuenta de los retos que aún tiene de frente la nación sudamericana en tanto como Estado se ha comprometido a través del gobierno actual a responder a las demandas que se remontan a la década de los años setenta, o al menos, ha sido la forma en la que discursivamente el kirchnerismo ha apelado a la memoria de los ciudadanos para demostrar el cumplimiento del ideal histórico de la sociedad argentina: recuperación de un buen nivel de calidad de vida con una fuerte perspectiva de derechos humanos.

Para los argentinos, la procuración de la democracia y la justicia social son cuestiones que guardan la consistencia de sus ideales políticos, económicos y sociales desde que culminó la última dictadura militar, ya que este episodio les hizo aprender a valorar sus libertades y el Estado de derecho en general.

En este tenor, la primera hipótesis resultó coincidir con la realidad: la última dictadura en Argentina consiguió que una parte de la población observara en la acción colectiva una manera de hacer frente a los excesos gubernamentales y ello a largo plazo devino en capacidad de la sociedad para organizarse y exigir al gobierno el cumplimiento de medidas que satisfagan a la mayoría, aunque también impactó negativamente en el estado anímico del tejido social debido al terror infundido. En materia económica, al colapso del modelo de Estado Bienestar en el país, iniciado por la Junta Militar, se atribuye la caída de la calidad de vida de las personas.

A nivel internacional, se trató de un fenómeno regional, pues en la década de los setenta algunos otros países como México comenzaron a replantear los lineamientos de sus políticas económicas en tanto la prosperidad del modelo económico de la Posguerra ya no estaba arrojando los mismos resultados.

Poco a poco el modelo económico argentino fue transformándose, mientras la relación del gobierno y la sociedad se verticalizó durante la etapa de Estado autoritario. Entre los factores que precipitaron el final del gobierno de los militares estuvo el del ahogamiento económico, ya que la apertura de la economía nacional sin bases sólidas para encarar la competencia extranjera aceleró la decadencia de la industria nacional y disparó la deuda externa; el desempleo se configuró como uno de los principales problemas sociales y la pobreza comenzó a permear a la población. Al exterior, el país se encontró en problemas debido al impago de la deuda y a la cuestión bélica con Gran Bretaña por la disputa de las Islas Malvinas.

La transición a la democracia en un inicio pareció ser la respuesta a los problemas que la dictadura dejó a su paso, sobre todo del empobrecimiento. Raúl Alfonsín y la Unión Radical portaron la bandera de la promesa de la recuperación de una Argentina fuerte, rica y democrática, que sin embargo pronto fue destrozada por los resultados que la realidad hizo evidente: los problemas económicos superaron los ideales del proyecto político en ciernes. A esto algunos especialistas llamaron como “golpe de mercado”, porque el primer gobierno post dictadura fue interrumpido en su gestión ya no por la fuerza de las armas, sino esta vez por la fuerza de la inestabilidad económica.

En 1989 al tiempo que Carlos Menem apoyado por el partido político de larga tradición como el Justicialista, se hizo de la presidencia de la República Argentina, en el mundo la comunidad internacional asistió al fin e inicio de una nueva era, ya que la Guerra Fría culminó con la caída del Muro de Berlín y la etapa de la globalización fue aceptada como un hecho irrefrenable.

Latinoamérica se adentró a la globalización cuando sus economías viraron totalmente al neoliberalismo. Argentina hizo su parte durante los diez años de gobierno menemista, periodo en el que la búsqueda de la competitividad y productividad económicas provocaron el aumento marcado de la pobreza y la desigualdad social. Las políticas sociales adoptaron una perspectiva asistencialista como una manera de responder a la urgencia de la pauperización de la población.

Por su parte, la relación gobierno-sociedad volvió a trastocarse en la década de los noventa porque los ciudadanos fueron por segunda vez defraudados por sus políticos. El gobierno de Menem traicionó los principios fundacionales del Peronismo y a la sociedad misma, ya que lejos de procurar el bienestar social, propició su degradación con las medidas de reforma estructural.

Con este escenario, el país dio la bienvenida al nuevo siglo; no obstante, la situación económica en 2001 empeoró al grado de inspirar la insubordinación de la sociedad y la ilegitimidad de las decisiones políticas. Los cortos gobiernos que sucedieron a la década menemista sumieron a la Argentina en una etapa complicada para la relación del gobierno y la ciudadanía, mientras que la política social se convirtió en un arma para contener la emergencia que crearon los altos índices de pobreza e indigencia.

En el segundo apartado del trabajo se buscó comprobar si, en primer lugar, el gobierno kirchnerista conformado por las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner había sido el disparador de la prosperidad económica y social del país a partir del 2003, y en segundo, cuáles habían sido los medios por los que lo había logrado.

Con el kirchnerismo, Argentina estrenó un nuevo capítulo en su historia, pues la crisis con la que inició el siglo XXI logró ser neutralizada con las medidas implantadas por el grupo de trabajo del ex gobernador de Santa Cruz, hecho que dio pie a la recuperación de la relación del gobierno con la sociedad argentina y con ello, al replanteamiento del enfoque de la política social. El asistencialismo fue dejado atrás para ser recuperada la perspectiva de protección social y restituir un rol central a los sujetos de derecho de la política.

El kirchnerismo hizo de la inclusión social y la observancia de los derechos humanos, como deuda histórica del gobierno argentino tras lo ocurrido durante la dictadura de 1976 y el arraigo del neoliberalismo en los noventa, sus pilares de acción.

El primer intento por reformular la política social tuvo lugar en 2002 con el Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; con este programa Argentina se adentró a la etapa de las Políticas de Transferencias Condicionadas, las cuales se caracterizan por atribuir responsabilidades a los receptores de los recursos monetarios para que éstos sean invertidos en lo que están destinados: educación y salud.

En 2005 la administración de Néstor Kirchner retomó el esquema del PJJHD y creó el Programa Familias por la Inclusión Social; las contraprestaciones dejaron de ser consideradas a partir de entonces y esto concordó con la postura del gobierno en favor del respeto y reconocimiento de los derechos del receptor de los recursos. La derrama económica que dejó las exportaciones de materias primas permitió que la partida presupuestaria diera mayor importancia, respecto a años anteriores, al gasto público y los programas sociales, en efecto, se vieran beneficiados.

Para 2009 con Cristina Fernández como presidenta de la nación, la política social asistió a un nuevo salto en su formulación y diseño. Además de no continuar con las contraprestaciones y adoptar el enfoque de responsabilidades para los receptores, tomó en cuenta a aquel sector que permanecía desprotegido por el sistema de asignaciones familiares de seguridad social. Por medio de un decreto de necesidad y urgencia, nació la primera Asignación Universal, llamada Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

Esta Asignación desde 2009 procura que los hijos de los desempleados accedan a los servicios de educación y salud públicos, es decir, que tengan la capacidad de ejercer sus derechos y desarrollar las capacidades que les permitan a largo plazo buscar su propio bienestar.

Es posible decir que el kirchnerismo hizo frente a la tendencia neoliberal de los años noventa y que prevaleció durante la dura crisis del 2001-2002; el contexto internacional y regional le otorgó la oportunidad de crecer económicamente y de recuperar un lugar estratégico en el diálogo integracionista latinoamericano.

Con Néstor Kirchner, Argentina recuperó un sitio importante en la comunidad internacional que otorgó confianza y seguridad a la población. Por su parte, se observó que Cristina Fernández ha tenido que trabajar con un contexto diferente, pues no se enfrentó al estado de crisis con el que su esposo se vio en la necesidad de fomentar un determinado perfil de políticas públicas.

La presidenta tomó el cargo del Ejecutivo en un país recuperado y con una sociedad con altas expectativas de mantener y mejorar su calidad de vida, asimismo ha tenido que enfrentar la paulatina recomposición de la oposición, ya

que la economía del país desde que tuvo lugar la crisis financiera internacional de 2008 ha sido arena de disputas entre intereses económicos privados y el modelo productivo que el kirchnerismo ha querido mantener; se trata de intereses altamente conflictivos, como lo ejemplifica la pugna entre los exportadores de soja y la presidencia de la nación.

Otro grave problema que Argentina ha tenido que sortear en los últimos años es el del pago de su deuda externa, problema que se ha hecho conocido bajo el nombre de “fondos buitres”; esta coyuntura ha propiciado que el país descienda en su calificación como posible destino para invertir lo que impacta en la totalidad del ciclo económico.

Si bien los detractores del kirchnerismo -en mayor medida los actores económicos internos y transnacionales- le imputan un fuerte sentido neo populista a esta tendencia política, es evidente que la calidad de vida mejoró con sus administraciones –sobre todo durante la primer etapa– tras incentivar la creación de empleos y el aumento salarial, además de poner énfasis en la política social.

En este orden, en el último capítulo fue elegida la primera Asignación Universal creada por el kirchnerismo para rescatar el nuevo enfoque de la política social argentina que hoy por hoy se ha vuelto un referente en el tema de las Políticas de Transferencias Condicionadas.

La hipótesis que acompañó esta parte de la investigación se enfocó en los resultados del programa de la Asignación Universal por Hijo (AUH), específicamente en el tipo de relación que fomenta entre el gobierno y la sociedad que fue observada a lo largo del planteamiento. Se obtuvo que la relación se divide en dos escenarios en tanto el programa se concentra en el sector más vulnerable de la sociedad, generando así dos conjuntos: el de los no receptores y los receptores.

Por el lado de los receptores el programa social ha hecho sólida la relación y esto a su vez ha cultivado la legitimidad del oficialismo, ya que el programa ataca una de las demandas más importantes de la sociedad argentina que es la atención a los más vulnerables, en tanto representan al sector poblacional que permanecen viviendo en la pobreza o la indigencia. La derrama de recursos por medio de la política social genera a su vez que el ciclo económico sea saludable, todo lo cual impacta positivamente en las expectativas de un buen gobierno para la ciudadanía.

Y por el lado de los no receptores, se encuentra la preocupación que deviene en críticas al exceso del gobierno por atender a los más desposeídos, debido a que la perspectiva desde que la que se observa tiende a juzgar a los receptores como

personas que no se hacen responsables de su bienestar por lo que están destinados a ser siempre una carga fiscal para la ciudadanía en general.

En este tenor, algunos especialistas han analizado con ojo crítico las debilidades de la AUH:

- Su carácter de Decreto por Necesidad le constituye como un arma política que puede ser usada a gusto del Ejecutivo, cuestión que le resta fortaleza institucional. No obstante, en función de la aceptación del programa éste ha ganado la legitimidad necesaria para que su futuro no dependa de las decisiones políticas.

Existe la controversia alrededor de este programa, ya que algunos especialistas apuntan a que éste no aporta a la redistribución de la riqueza, que es uno de los reiterados objetivos de gobierno del kirchnerismo, sino que ha perpetuado la brecha de pobreza entre los más ricos y los más pobres, teniendo así un oportuno escenario de clientelismo político que garantiza la legitimidad del gobierno en turno y de sus candidatos para futuras elecciones.

- La universalidad de la Asignación ha sido entendida de distintas maneras. Una de ellas es como el acceso ilimitado a las transferencias, lo cual es erróneo porque el programa está focalizado para ayudar a las personas que no reciben Asignaciones Familiares dada su condición de excluidos del mercado laboral. Por lo tanto, la universalidad a la que apela la AUH apunta a su principal objetivo, que es la extensión de la protección social; de esta manera el gobierno kirchnerista se mantiene sobre los ejes en los que ha basado su discurso desde su fundación: la inclusión y justicia social.
- Las condicionalidades de la AUH son igualmente abordadas desde dos puntos de vista contrarios. Uno de ellos aprehende a las condicionalidades como una forma de neutralizar la observancia auténtica de los derechos de los niños para acceder a los servicios de educación y salud, pues sostiene que el ejercicio de los derechos no puede ser condicionado para unos cuantos debido a que por un lado, los derechos sociales son de carácter universal independientemente de la condición social de las personas, y por otro, fomenta la discriminación a la que son sujetos los receptores de las transferencias.

Por el contrario, el otro punto de vista concuerda con la pertinencia de las condicionalidades porque dan certidumbre al empleo de los recursos

destinados al programa, es decir, aseguran que las transferencias sean empleadas por los padres de familia para que sus hijos acudan a la escuela y reciban las vacunas necesarias. La desconfianza que subyace en las condicionalidades se puede atribuir a la condición de desempleo o informalidad de los jefes de familia, sin embargo el monto total que puede recibir una familia por concepto de esta Asignación Universal no supera al monto del Salario Mínimo Vital y Móvil.

Finalmente se identifican dos cuestiones sobre los que la AUH debe trabajar permanentemente para asegurar su impacto y trascendencia en el tiempo.

Una se relaciona con la presión que genera el programa sobre la infraestructura y la calidad de los servicios de educación y salud públicos: las condicionalidades de la AUH obligan a los padres a llevar a sus hijos menores de edad a la escuela y a cumplir con el cuadro de vacunación, para lo cual el Estado argentino debe estar preparado para brindar los servicios conforme la cobertura del programa consiga incrementar y tenga lugar así una verdadera mejora sobre el ejercicio de estos derechos sociales y el fomento de las capacidades de los sujetos receptores.

La otra está relacionada directamente con el estado de salud de la economía nacional. La fragilidad que le caracteriza dada su gran susceptibilidad al aumento de los precios, el pago de su deuda externa y la dependencia a las exportaciones de materias primas, genera que el ingreso del país y el gasto público social sean delicados a las variaciones en cualquiera de los rubros anteriores.

En este orden, los montos destinados a los programas sociales, así como el poder adquisitivo que poseen permanecen cautivos bajo la solidez de la economía del país. La AUH, aún como producto de un Decreto de Necesidad, está sometido a las modificaciones que permita la presidenta, incluyendo el aumento de los montos, que son muy necesarios debido al incremento constante de la inflación. Si estos aumentos no tuvieran lugar, la Asignación estaría destinada al fracaso en el rubro de la política social y comenzaría a tambalearse la legitimidad del oficialismo.

Actualmente el gobierno de Cristina Fernández continúa trabajando en el terreno de las Asignaciones Universales, ya que han nacido dos más: la Asignación Universal por Embarazo y la Ayuda Escolar Anual.

Ante este panorama, resulta interesante seguir en la investigación del impacto de las Políticas de Transferencias Condicionadas como las Asignaciones Universales de la Argentina, teniendo en cuenta no sólo su diseño y los resultados de las mismas, sino también los escenarios que genera en la totalidad de la sociedad en los países que los implementan.

En los países de América Latina el trato del tema es de suma importancia, dado que el cambio de enfoque de la política social en un contexto donde el neoliberalismo continúa vigente, permite dar cuenta de los esfuerzos hechos no sólo en materia de erradicación de la desigualdad social, sino en el reconocimiento de la universalidad de los derechos sociales como paso fundamental para el acceso al piso de igualdad y con éste, a la construcción continua del bienestar de la ciudadanía.

Fuentes consultadas

Electrónicas

- Administración Nacional de la Seguridad Social, “Institucional”, [en línea], Argentina, 2014, Dirección URL: <http://www.anses.gob.ar/seccion/institucional-1>, [consulta: 31 de julio de 2015].
- Agis, Emmanuel, *et. al.* “Asignación Universal por Hijo en Argentina”, [en línea], *Aulas y Andamios*, Dirección URL: <http://www.fundacion.uocra.org/documentos/recursos/articulos/Agis-Canete-Panigo-Asignacion-Universal-por-Hijo-en-la-Argentina.pdf>, [consulta: 16 de marzo de 2015].
- Alayón, Norberto, “El asistencialismo en la política social y en el Trabajo Social”, [en línea], Lima, *Acción Crítica*, núm. 7, julio, 1980, Dirección URL: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/accioncritica/ac-cr-007-05.pdf>, [consulta: 20 de septiembre de 2014].
- ANSES, “Montos de Asignaciones Familiares y Universales para Protección Social”, [en línea], Argentina, 2015, Dirección URL: <http://www.anses.gob.ar/archivos/cartilla/9c221a93c076746c1b72110fd400fc97a0cb749e.pdf>, [consulta: 22 de enero de 2015], 4 pp.
- Arcidiácono, Pilar, *et. al.*, *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*, [en línea], Chile, CEPAL, UNICEF, *Serie Políticas Sociales*, núm. 184, 2013, Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/LCL3662_es.pdf?sequence=1, [consulta: 28 de marzo de 2015].
- Argumedo, Alcira y Quintar, Aída, “Argentina ante una encrucijada histórica”, [en línea], México, *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, núm. 003, septiembre-diciembre, 2003, Dirección URL: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/20622.pdf>, [consulta: 7 de mayo de 2014].
- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo, *Las privatizaciones en la Argentina: génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*, [en línea], Buenos Aires, Argentina, 2004, Dirección URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiazu.pdf>, [consulta: 28 de enero de 2015], 48 pp.

- Banco Mundial, *Indicadores de desarrollo mundial*, [en línea], 2015, Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador>, [consulta: abril de 2015]
- Becher, Yussef, “Políticas sociales, antipobreza y desarrollo social: la Asignación Universal por Hijo”, [en línea], Argentina, *Journal de Ciencias Sociales*, núm. 3, 2014, Dirección URL: <https://dspace.palermo.edu/ojs/index.php/jcs/issue/view/15>, [consulta: 10 de marzo de 2015].
- Berkeley Center, *Jorge Rafael Videla*, [en línea], Universidad de Georgetown, Dirección URL: <http://berkeleycenter.georgetown.edu/resources/people/jorge-rafael-videla>, [consulta: 15 de mayo de 2014].
- Campos, Esteban, “¿Qué 20 años no es nada? Globalización, posmodernidad y rebelión en Argentina, de Menem a Kirchner (1998-2008)”, [en línea], México, *Argumentos*, vol. 22, núm. 61, diciembre, 2009, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952009000300005&lang=pt, [consulta: 22 de mayo de 2014].
- Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, “Asignaciones Familiares: Decreto 1602/2009”, [en línea], Argentina, 2009, Dirección URL: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>, [consulta: 31 de julio de 2015].
- CEPALSTAT, *Estadísticas e Indicadores*, [en línea], 2015, Dirección URL: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e, [consulta: abril de 2015].
- Danani, Claudia, “El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo”, [en línea], Uruguay, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, núm. 2, 2013, Dirección: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297330013007>, [consulta: 02 de marzo de 2015].
- De Luca, Miguel y Malamud, Andrés, “Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamiento político”, [en línea], Chile, *Scielo*, vol. 30, núm. 2, 2010, Dirección URL:

http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2010000200001&lang=pt, [consulta: 17 de enero de 2015].

- De Luca, Miguel, “Argentina: instituciones débiles, economía a los tumbos”, [en línea], Portugal, *Relacoes Internacionais*, núm. 13, 2007, Dirección URL: http://www.ipri.pt/publicacoes/revista_ri/pdf/R113_MLuca_site.pdf, [consulta: 02 de febrero de 2015].
- De Privitellio, Luciano, “A un paso del precipicio: la política argentina entre 1976 y 2008”, [en línea], Madrid, *Revista Ayer*, 2009, Dirección URL: www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/ayer.pdf, [consulta: 21 de abril de 2014], 20 pp.
- De Riz, Liliana, “Los desafíos de la democracia argentina en el Bicentenario de la Revolución de Mayo”, [en línea], Argentina, *POSTData*, vol. 15, núm. 1, abril, 2012, Dirección URL: <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/los-desafios-de-la-democracia-argentina-en-el-bicentenario-de-la-revolucion-de-mayo-liliana-de-riz/>, [consulta: 5 de febrero de 2015], 7 pp.
- Ecured, *María Estela Martínez de Perón*, [en línea], Cuba, Dirección URL: http://www.ecured.cu/index.php/Mar%C3%ADa_Estela_Mart%C3%ADnez_de_Per%C3%B3n, [consulta: 8 de noviembre de 2014].
- Eduvim-UNVM, *María Susana Bonetto*, [en línea], Argentina, Dirección URL: <http://www.eduvim.com/autor/mar%C3%AD-susana-bonetto>, [consulta: 15 de mayo de 2014].
- Etchichury, Horacio J., “El Banco Mundial y las políticas sociales argentinas: la Asignación Universal por Hijo desde una perspectiva de derechos humanos”, [en línea], Argentina, *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, núm. 11, 2013, http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R0011A007_0005_investigacion.pdf, [consulta: 13 de marzo de 2015].
- Fleury, Sonia, “Ciudadanía, exclusión y democracia”, [en línea], Venezuela, *Nueva Sociedad*, no. 193, septiembre-octubre, 2004, Dirección URL: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22961.pdf>, [consulta: 21 de noviembre].
- Fondevila, Gustavo, “Desobediencia civil en Argentina”, [en línea], México *Signos filosóficos*, núm. 9, enero-junio, 2003, Dirección URL:

<http://www.redalyc.org/pdf/343/34300912.pdf>, [consulta: 8 de abril de 2014], 19 pp.

- García, Alejandro, *La crisis argentina: 1966-1976: notas y documentos sobre una época de violencia política*, [en línea], Universidad de Murcia, 1994, pp. 76-77, Dirección URL: <http://books.google.com.mx/books?id=OCbMCyd7gJQC&pg=PA76&lpg=PA76&dq=montoneros+argentina&source=bl&ots=IRWALCiks3&sig=O-pnZiSfVdUI3SCy9oyLCQcylfs&hl=es&sa=X&ei=sSRrU5iMFMPE8QGgx4GYBw&ved=0CEsQ6AEwBDgU#v=onepage&q=montoneros%20argentina&f=false>, [consulta: 8 de mayo de 2014], 239 pp.
- Guglielmelli, Máxima, “Los ciudadanos re-ciudadanizados. Resignificaciones de la ciudadanía a partir de la Asignación Universal por Hijo”, [en línea], Argentina, *Revista de Políticas Sociales*, núm. 0, 2014, Dirección URL: <http://www.unm.edu.ar/repositorio/imagenes/revistasociales.pdf>, [20 de marzo de 2015].
- Infografías.com, *Biografía y vida de Leopoldo Galtieri*, [en línea], Dirección URL: <http://www.infobiografias.com/biografia/19552/Leopoldo-Galtieri.html>, [consulta: 15 de mayo de 2014].
- Landau, Matías, “La ciudad y sus partes: una historia de la institucionalidad local en la Ciudad de Buenos Aires”, [en línea], Argentina, *EURE*, vol. 40, núm. 119, enero-abril, 2014, Dirección URL: www.redalyc.org/articulo.oa?id=19629136011, [consulta: 9 de abril de 2014].
- Lechner, Norbert, “Nuevas Ciudadanías”, [en línea], *Revista de Estudios Sociales*, enero, 2000, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=81500504>, [consulta: 22 de mayo de 2014], 15 pp.
- Leiras, Marcelo y Cruzalegui, Inés, “Argentina: problemas macroeconómicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno”, [en línea], Santiago, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 2, 2009, Dirección URL: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2009000200001&script=sci_arttext, [consulta: 02 de febrero de 2015].
- Lozano, Claudio, “Contexto económico y político en la protesta social de la Argentina contemporánea”, [en línea], Argentina, *Observatorio Social de América Latina*, septiembre, 2001, Dirección URL:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110210064540/osal.pdf>, [consulta: 26 de enero de 2015], 6 p.

- Malandra, Andrés, *Continuidades y rupturas en la política social argentina: Argentina Trabaja*, [en línea], Argentina, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 7 de marzo de 2013, Dirección URL: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.952/te.952.pdf>, [consulta: 10 de febrero de 2015], 108 pp.
- Marshall, Thomas H., “Ciudadanía y Clase Social”, [en línea], *Reis*, Dirección URL: <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>, [consulta: 13 de mayo de 2015], 49 pp.
- Maurizio, Roxana y Vázquez, Gustavo, “Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos”, [en línea], *Revista CEPAL*, núm. 113, agosto, 2014, Dirección URL: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36962/RVE113MaurizioVazquez.pdf?sequence=1>, [consulta: 25 de marzo de 2015], 24 pp.
- McGill, Philip Oxhorn, [en línea], EE.UU., Dirección URL: <http://www.mcgill.ca/politicalscience/faculty/oxhorn>, [consulta: 15 de mayo de 2014].
- Michelini, Dorando J., “Bien común y ética pública: Alcances y límites del concepto tradicional de bien común”, [en línea], *Tópicos*, núm. 15, 2007, Dirección URL: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1666-485X2007000100002&script=sci_arttext, [consulta: 14 de noviembre de 2015].
- Ministerio de Desarrollo Social, *Políticas Sociales del Bicentenario: Un Modelo Nacional y Popular*, [en línea], 308 pp., Argentina, Dirección URL: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Pol%C3%AAdticas%20Sociales%20del%20Bicentenario%20-%20Tomo%20I.pdf>, [consulta: 15 de marzo de 2015].
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina, “Asignación Universal por Hijo en Argentina: Nota Técnica Pertenciente al Informe Económico del Cuarto Trimestre de 2009”, [en línea], Argentina, *Empleo e Ingresos*, 2009, Dirección URL: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/23%20NOTA

%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf, [consulta: 7 de marzo de 2015].

- Navarro Arredondo, Alejandro. “Cooperación entre municipios y tercer sector: mitos y realidades”, [en línea], *Política y Cultura*, núm. 40, 2013, Dirección URL: www.redalyc.org/pdf/267/26728947010.pdf, 26 pp.
- O’Connor, James, *The Fiscal Crisis of The State*, [en línea], USA, 2009, Dirección URL: https://books.google.com.mx/books?id=onvnlE4WF0wC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, [consulta: 13 de marzo de 2015].
- O’Donell, Guillermo, “Estado, Democratización y ciudadanía”, [en línea], *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre, 1993, Dirección URL: http://nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf, [consulta: 13 de septiembre de 2015], 29 pp.
- Ortiz de Zárate, Roberto, *Raúl Alfonsín*, [en línea], España, Dirección URL: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/argentina/raul_alfonsin, [consulta: 15 de mayo de 2014].
- Osorio, Néstor, “La teoría crítica de la sociedad de la Escuela de Frankfurt”, [en línea], *Revista Educación y Desarrollo Social*, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, 2007, Dirección URL: <http://www.umng.edu.co/documents/63968/80132/RevNo1vol1.Art8.pdf>, [consulta: 10 de mayo de 2014], 16 pp.
- Oxhorn, Philip, “Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina”, [en línea], México, *Economía, sociedad y territorio*, vol. 3, núm. 9, enero-junio, 2011, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/111/11100907.pdf>, [consulta: 10 de mayo de 2014], 42 pp.
- Paramio, Ludolfo, *Clases medias y polarización en América Latina*, [en línea], España, Barcelona, 31 de octubre de 2011, Dirección URL: https://www.academia.edu/1444210/Clases_medias_y_polarizaci%C3%B3n_en_Am%C3%A9rica_Latina, [consulta: 10 de febrero de 2015].
- Pigna, Felipe, *Juan Domingo Perón (1895-1974)*, [en línea], Dirección URL: <http://www.elhistoriador.com.ar/biografias/p/peron.php>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

- Pírez, Pedro, “La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires”, [en línea], *Economía, Sociedad y Territorio*, Argentina, vol. 4, núm. 21, 2006, Dirección URL: <http://132.248.9.34/hevila/Economiasociedadytterritorio/2006/vol6/no21/2.pdf> [consulta: 06 de mayo de 2014], 24 pp.
- Presidencia de la Nación Argentina, *Roberto Eduardo Viola (1981-1981)*, [en línea], Argentina, Dirección URL: http://www.presidencia.gob.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1293&template=blank, [consulta: 15 de mayo de 2014].
- Rapoport, Mario, “El plan de convertibilidad y la economía argentina”, [en línea], Campinas, *Economía e Sociedade*, núm. 15, diciembre, 2000, Dirección URL: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=510&tp=a, [consulta: 30 de julio de 2015], 33 pp.
- Retamozo, Martín, “Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina”, [en línea], Argentina, *Polis*, no. 28, abril, 2012, Dirección URL: www.polis.revues.org/1249#quotation, [consulta: 20 de marzo de 2014].
- s/a, “Salarios Mínimos en Argentina”, [en línea], Argentina, 2015, Dirección URL: <http://www.elsalario.com.ar/main/Salario/salario-minimo>, [consulta: 31 de julio de 2015].
- Sanmartín, José, “El bien común como idea política. John Stuart Mill, los liberales y sus críticos”, [en línea], España, *Foro Interno*, no. 6, 2006, Dirección URL: <http://www.revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/download/.../7996>, [12 de noviembre de 2015].
- Schorr, Martín, “Argentina: ¿nuevo modelo o ‘viento de cola’? Una caracterización en clave comparativa”, [en línea], *Nueva Sociedad*, núm. 237, 2012, Dirección URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3823_1.pdf, [consulta: 03 de febrero de 2015].
- Siglo Veintiuno Editores, *Luciano de Privitellio*, [en línea], Dirección URL: <http://www.sigloxxieditores.com.ar/fichaAutor.php?idAutor=1204>, [consulta: 15 de mayo de 2014].
- Subsecretaría de Previsión Social, *¿Qué es la Previsión?*, [en línea], Chile, 2013, Dirección URL: [URL no especificada]

http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7157, [consulta: 13 de noviembre de 2015].

- Svampa, Maristella, “La década kirchnerista: populismo, clases medias y revolución pasiva”, [en línea], Argentina, *Lasa Forum*, núm. 4, vol. 44, 2014, Dirección URL: <http://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol44-issue4/Debates4.pdf>, [consulta: 12 de febrero de 2015].
- _____, “Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo”, [en línea], Venezuela, *Scielo*, vol. 24, núm. 65, 2007, Dirección URL: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082007000200003&lang=pt, [consulta: 14 de enero de 2015].
- _____, *Maristella Svampa*, [en línea], Dirección URL: <http://maristellasvampa.net/presentacion.shtml>, [consulta: 29 de julio de 2015].
- Valencia Agudelo, Germán Darío, “Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas”, [en línea], Colombia, *Papel Político*, vol. 17, núm. 2, julio-diciembre, 2012, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/777/77727810005.pdf>, [consulta: 02 de abril de 2015], 29 pp.
- Vieira, Liszt, “Ciudadanía y control social”, [en línea], Argentina, *Lo público No-Estatal en la Reforma del Estado*, Editorial Paidós, 1998, Dirección URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000170.pdf>, [consulta: 12 de mayo de 2014], 27 pp.
- _____, *Apresentacao*, [en línea], 2011, Dirección URL: <http://lisztvieira.com.br/>, [consulta: 21 de noviembre de 2014].
- Vilas, Carlos M., “Democracias conflictivas o el alegado resurgimiento populista en la política sudamericana”, [en línea], Canadá, XXIX Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, 6 de octubre de 2010, Dirección URL: <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca135-31.pdf>, [consulta: 12 de febrero de 2015].
- Wurgaft, Ramy, *Cristina Fernández de Kirchner toma posesión como primera presidenta electa de Argentina*, [en línea], España, 11 de diciembre de 2007, Dirección URL:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2007/12/10/internacional/1197310642.html>, [consulta: 2 de octubre de 2014].

Bibliográficas

- Chaves Palacios, Julián (Comp.), “Dictaduras, represión y movimientos por la memoria en la Argentina, Chile y España”, *La larga memoria de la dictadura en Iberoamérica: Argentina, Chile y España*, Argentina, Prometeo Libros, 2010, 366 pp.
- Lerner, Bertha, *et al.*, *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., 2012, 588 pp.
- Prats i Català, Joan, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Estudios Goberna, 2005, pp.209.
- Quiroga, Hugo (Comp.), “La política en tiempos de dictadura y democracia”, *Argentina 1976-2006: Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2006, 270 pp.

Hemerográficas

- Aboy Carlés, Gerardo. “El declive del kirchnerismo y las mutaciones del peronismo”, *Nueva Sociedad*, núm. 249, Buenos Aires, enero-febrero 2014, 12 pp.
- Canto Chac, Manuel, “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, México, *Política y Cultura*, núm. 30, otoño, 2008, 26 pp.
- Fleury, Sonia, “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, *Instituciones y Desarrollo*, núm.16, España, 37 pp.

- Hopp, Malena Victoria, “Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea”, *Revista Katálysis*, vol. 14, núm. 1, Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil, enero-junio 2011, 9 pp.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda, “Los intereses públicos y la gobernanza”, *Nueva Época*, núm. 3, México, enero-junio, 2012, 19 pp.
- Pérez, Pedro, “La formación de la ciudad metropolitana de Buenos Aires: de la riqueza al deterioro”, *EURE*, vol. 20, núm. 61, México, diciembre, 1994, 12 pp.
- _____, “La situación social de la ciudad metropolitana de Buenos Aires en el contexto nacional”, *Realidad económica*, núm. 150, Argentina, agosto-septiembre, 1997, 14 pp.
- Saraví, Gustavo A., “Biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, “varia”, julio-diciembre, 2006, 33 pp.

Correo electrónico

- Jotayan Yanina y Garcés Laura, “Tesis AUH Eliana”, [en línea], 27 de abril de 2015, Dirección URL: yaninajotayan@gmail.com lauraegarcés@gmail.com, [consulta: 11 de agosto de 2015], archivo del mensaje: eliana.rrii.srangel@gmail.com.