

## EL REDIMENSIONAMIENTO DE LA AUTONOMÍA Y EL REGRESO DEL RECURSO ASISTENCIAL

**Micaela Gentine**

Universidad de Buenos Aires (Argentina)

### Resumen

En la última década del siglo XXI, América Latina ha sido objeto de profundas transformaciones a partir de la asunción de gobiernos populares con claros objetivos de inclusión social. En este contexto, la ampliación de la autonomía estatal ha sido clave para la implementación de políticas económicas y sociales que han basado sus fundamentos en el derecho de los pueblos a los recursos generados por sus propias naciones. En el caso de la Argentina, las políticas sociales implementadas por la Administración Nacional de la Seguridad Social dan cuenta de estos cambios, cuyas consecuencias aún no culminan.

**Palabras clave:** políticas sociales; Estado y gobierno; autonomía; soberanía

### Introducción

El presente ensayo buscará profundizar las reflexiones que surgen en torno al debate por la capacidad de los Estados nacionales para definir sus agendas de gobierno, y en particular, la agenda de la política social. Para tal objetivo, se abordarán las nociones de soberanía y autonomía, argumentando que mientras la soberanía siempre ha estado presente, la autonomía ha recuperado una gran fortaleza en la primera década del siglo XXI a partir de los gobiernos populares latinoamericanos.

Asimismo, y en relación directa con el objetivo anterior, veremos como en la Argentina la recuperación de la autonomía estatal, entre otros factores, hizo posible la reconfiguración de la política social en torno a la reivindicación del recurso asistencial. A través de la caracterización de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de sus principales programas en ejecución, se sostendrá que las diferentes medidas que lleva adelante esta institución expresan la profundización del quiebre del modelo de intervención de asistencia y promoción definido por la trabajadora social Ana Arias.

### Estado y agenda

Para poder comprender qué es la agenda estatal y cómo se conforma es necesario, en primer lugar, definir qué entendemos por Estado. Siguiendo al sociólogo García Linera, actual vicepresidente de la República de Bolivia, podemos afirmar que “todo Estado es institución, parte material del Estado; todo Estado es creencia, parte ideal del Estado; todo Estado es correlación de fuerzas, jerarquías en la conducción y

control de las decisiones; y todo Estado es monopolio” (García Linera, 2010: 18). Monopolio de coerción, pero también de legitimidad y de recursos. Así es que para comprender la forma y el contenido que toma la agenda estatal, en un momento histórico, político y social determinado, es fundamental comprender que todo Estado, en última instancia, remite a una correlación de fuerzas particular, a una relación de poder particular. Ergo, todo Estado es político.

Ahora bien, ¿qué es, entonces, la agenda? La agenda es el conjunto de problemas, cuestiones, temáticas que un determinado conjunto de actores considera relevantes y pasibles de intervención estatal; es la condensación de los “problemas socialmente relevantes” (Ozslak y O'Donnell, 1984) para una comunidad política en un momento histórico determinado. Sin embargo, dicho conjunto de actores (ciudadanos, medios de comunicación, corporaciones económicas, poder político, entre otros) no tendrán el mismo peso a la hora de definir cuáles son las cuestiones que se consideran relevantes o problemáticas. En este juego de poder, el Estado y, por ende, la particular estructura de poder que se encuentre gobernando, se convierte en el principal actor: ni más ni menos que por ser aquel actor capaz de hacer imperativas (recordemos su dimensión monopólica en sentido amplio) sus decisiones al conjunto de los actores intervinientes en el marco de una delimitación territorial definida. De esta manera, “es el resultado de las relaciones de fuerza, de las luchas y las contradicciones sociales entre los actores involucrados y de ellos con el Estado, lo que abre, posterga o excluye el ingreso de un problema socialmente relevante a la agenda del Estado” (Bitar, 2006: 3).

De esta caracterización del Estado y de la conformación de la agenda se desprenden dos cuestiones relevantes a los fines de las presentes líneas: el carácter inherentemente político de las políticas públicas y el impacto sobre las instituciones que genera la conformación de la agenda. En cuanto a la primera cuestión, si como afirmamos, las temáticas o problemas que integran la agenda estatal responden a una lucha de actores, y que en esta lucha (entendida como negociación, medición de fuerza, intercambio y coerción) el actor más importante (en términos de poder) es el Estado, se deriva que las políticas públicas serán aquellas tomas de posición que el propio Estado define frente a los problemas que conforman la agenda, ya sea por acción u omisión. Es decir, las políticas públicas nos permitirán definir un modo de intervención estatal y, más importante aún, qué tipo de definición del problema a enfrentar se realiza. Esto es, “el enfrentamiento eficaz a cualquier situación o proceso considerado un asunto que ingresa a la agenda política se asienta siempre [...] en un conjunto de supuestos conceptuales que intervienen en su origen y en sus manifestaciones, a su magnitud real y potencial, a su evolución futura, entre otros” (Vilas, 2011:120). En suma, la forma en que el Estado elabore y ejecute las distintas políticas públicas responderá al plexo ideológico que se encuentre en el poder.

Con respecto a la segunda cuestión, esto es el impacto que genera la agenda y las políticas públicas sobre las instituciones, siguiendo a Miguel Bitar podemos afirmar que dicho impacto es de dos tipos: vertical y horizontal. En este sentido, la conformación de la ANSES como el pilar de la política social de los gobiernos



de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, impactó sobre el entramado institucional de forma horizontal con respecto a los ministerios de Trabajo, Educación y Desarrollo Social, históricamente los más relevantes (y con mayores recursos) para las decisiones e implementación de las distintas políticas sociales. Asimismo, impactó de forma vertical en cuanto al reacomodo en materia presupuestaria, creación de nuevas dependencias, redefinición de competencias, entre otras, dentro de la ANSES.

### **Soberanía, autonomía y ¿el regreso del Estado?**

En este apartado se problematizará la capacidad del Estado para definir la agenda en un contexto caracterizado por un mundo globalizado. Como se manifestó en la introducción, sostendremos que la soberanía del Estado si bien se vio modificada en el proceso neoliberal de los años noventa no fue delimitada en su capacidad, siendo que la autonomía del Estado se encontró seriamente recortada. En la actualidad asistimos a un redimensionamiento de la autonomía estatal y no a un “regreso del Estado”.

La soberanía de los Estados nacionales modernos remite a la capacidad que tiene el Estado de imponer sus decisiones al conjunto de ciudadanos que conforman un territorio geográficamente delimitado, mientras que la autonomía será la capacidad que tendrá el Estado para definir esas decisiones. Esto es, la autonomía es una cuestión de grado, pero a diferencia de la soberanía, nunca es absoluta (Vilas, 2005). Que un Estado sea autónomo en sus decisiones significa que es capaz de decidir sin presiones externas (otros Estados, organismos internacionales, empresas nacionales y transnacionales, etcétera) qué problemas atender –por tanto, qué agenda estatal construir–, de qué manera abordarlos –qué tipo de política pública elaborar y ejecutar– y con qué recursos financiarlas –préstamos, recursos públicos genuinos–.

El proceso neoliberal, cuya expresión simbólica y material fue el “Consenso de Washington”, que sumió a América Latina en la mayor pobreza, desigualdad e injusticia de su historia, no fue producto de la pasividad de los Estados, sino todo lo contrario. El proceso necesitó de Estados fuertes que generaran –a través de normas, instituciones, símbolos– las condiciones que permitieran la expropiación de recursos y la dominación que se llevó adelante. Estados soberanos sí, Estados autónomos no. En este sentido, “la privatización de funciones estatales requiere siempre de un acto de soberanía estatal en cuya virtud el Estado asume la responsabilidad de última instancia por los actos de su contratista” (Vilas, 2005: 24).

El politólogo y pensador argentino Carlos Vilas (2011) sostiene que durante las últimas décadas del siglo XX se conformó un entramado jurídico-institucional internacional que limitó considerablemente la capacidad de los Estados latinoamericanos para decidir sobre sus propias políticas: la incorporación a organismos financieros internacionales, la independencia de las autoridades monetarias respecto de los Estados, la utilización de tribunales internacionales y la generación de una corriente de pensamiento que justificaban los roles disminuidos de los Estados a través de la globalización. Si bien estos factores no dejaron de existir ni



mucho menos, consideramos que en la última década en la región y particularmente, en la Argentina, se han llevado a cabo medidas que permiten hablar de una mayor autonomía.

En cuanto al primer factor, la decisión de no pagar deuda en un principio y después su cancelación con el Fondo Monetario Internacional y con el Club de París fueron decisiones soberanas que ampliaron el margen de maniobra y la autonomía, sobre los recursos del país. La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, que incorporó como meta el desarrollo económico con equidad social y fue “la reforma financiera más importante para desmontar el modelo neoliberal en el sistema bancario instalado por la dictadura de 1976 y perfeccionado por Domingo Cavallo durante los noventa” (Zaiat, 2013: 232); sumada a las reaperturas del canje de deuda aprobadas por el Congreso Nacional y que obtuvieron adhesiones que rondan el noventa por ciento, son otras medidas que impactan sobre los factores anteriormente mencionados.

Por último se encuentra el debate por la globalización. En este punto, es importante destacar que manifestar que los Estados son cada vez menos importantes en el panorama mundial es omitir que “los flujos financieros que se mueven en el planeta no se distribuyen por igual entre las regiones y entre los Estados [...] y que esta supuesta gendarmería planetaria encargada de poner orden y justicia en todo el mundo no es nada más que el poder imperial de un Estado” (García Linera, 2010: 13).

En suma, retomando el argumento central de este apartado, “la metáfora del Estado que “va” o “viene” no permite ver que los cambios en los objetivos y estilos de acción estatal responden siempre en el fondo a cambios en las relaciones de poder entre actores sociales” (Vilas, 2011: 11). Es decir, el Estado neoliberal respondió a una correlación de fuerzas donde un grupo determinado operó institucionalmente en pos de sus beneficios particulares constituyendo un Estado aparente (García Linera, 2010). Entonces, más que hablar del regreso de un Estado que nunca se fue, es más adecuado hablar de un Estado que ha recuperado una mayor autonomía en sus decisiones en los últimos años y que ha puesto como fin primordial el mejoramiento de las capas más vulnerables de la sociedad argentina.

### **El recurso asistencial como derecho**

Si durante el proceso neoliberal (en la Argentina podemos remontar su comienzo a la dictadura militar y su profundización durante los años de los gobiernos de Carlos Menem), los recursos del Estado estaban mayoritariamente destinados al pago de los intereses de la deuda, consideramos que en la última década la mayor autonomía ganada por el Estado nacional permitió, entre otras cosas, elaborar e implementar políticas sociales asistenciales desprendidas de su carácter promocional y definir un tipo de intervención que se basa fundamentalmente en la noción de derecho. En este sentido, “los estilos de gestión de los recursos públicos y la conceptualización misma de ciertos recursos como públicos, guardan una relación íntima con los objetivos a los que apunta dicha gestión, y, por lo tanto, con la configuración de la estructura de poder de la que esos objetivos derivan” (Vilas, 2011: 124).

En el análisis de la intervención social en la pobreza propuesto por la trabajadora social y doctora en Ciencias Sociales Ana Arias, la autora define un tipo particular de intervención que denomina “modelo de asistencia y promoción” (Arias, 2012). Este se caracteriza por la definición de la pobreza a partir de la teoría social, el supuesto de que el sujeto para ser intervenido debe cambiar en su forma de ser (aspecto promocional de la intervención), la profesionalización de la intervención (“el trabajo sobre los otros” en los términos de Dubet [2006] que Arias retoma), el lugar transitorio que ocupa la asistencia y el rol privilegiado de la comunidad como ámbito de intervención. A partir de un recorrido histórico, Arias afirmará que este modelo iniciado a partir de las décadas del sesenta y del setenta, si bien sufrió modificaciones en su contenido, mantuvo su forma hasta fines del siglo pasado. Asimismo, la autora encuentra ciertos factores que le permiten concluir que si bien el modelo de asistencia y promoción no ha caducado totalmente hay una ruptura en los últimos años: “podemos decir que la crisis que identificamos del modelo refiere a que encontramos elementos que directamente interpelan a su núcleo, el supuesto-objetivo que plantea que, por medio de un conjunto de intervenciones, los sujetos cambiarían sus posiciones atrasadas u oprimidas” (Arias, 2012: 190). Esto es, una intervención estatal pensada en los términos de *civilización o barbarie*.

A partir de esta conceptualización y solo tomando uno de los ejes propuesto por la autora, sostendremos que el rol ocupado por la Administración Nacional de la Seguridad Social y sus principales políticas sociales ha profundizado la ruptura entre el carácter promocional y el asistencial de la intervención social, privilegiando esta última dimensión y caracterizando el recurso como un derecho de los sujetos, ya que “el reconocimiento de la asistencia como derecho implica la separación de lo asistencial de lo promocional en tanto que el reconocimiento del derecho erosionado por la situación de pobreza no puede ir acompañado de la búsqueda de transformación del sujeto de derecho ni que la efectivización de aquel dependa de la realización de esta” (Arias, 2012, 191).

A continuación se esbozarán las principales políticas sociales ejecutadas por ANSES y sus impactos sobre la comunidad. Primero se realizará un recorrido por los cambios acontecidos en materia previsional, ya que fueron los que permitieron disponer de recursos públicos genuinos para la implementación de las políticas analizadas: Asignación Universal por Hijo y por Embarazo y Conectar Igualdad.

### **Re-estatización del sistema previsional**

Las medidas implementadas en torno al sistema previsional argentino han marcado un quiebre con respecto a más de cincuenta años de medidas regresivas para los jubilados y pensionados de nuestro país. A partir de 2004 con el Programa de Inclusión Previsional que incluyó la Ley de Prestación Previsional Anticipada (ley 25.994) y la moratoria previsional, pero sobre todo a partir del año 2008 con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA– (Ley 26.425) y la Ley de Movilidad Jubilatoria (26.417) no solo se recuperaron recursos fundamentales para el financiamiento de políticas de Estado, sino que se han

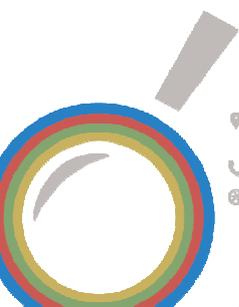


mejorado notablemente los haberes de los afiliados y los beneficios del sistema público solidario basado en la transferencia intergeneracional.

Como antecedentes de las fracturas que ha tenido el sistema previsional podemos citar diversas medidas regresivas: en el año 1969 bajo el régimen de Carlos Onganía se promulgaron las leyes 18.037 y 18.038 que, entre otras cosas, aumentaron los condicionantes para acceder a los beneficios del sistema; en 1980 bajo la última dictadura militar se eliminaron las cargas patronales y tales recursos fueron sustituidos a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA); asimismo, con el retorno de la democracia y bajo el gobierno de Raúl Alfonsín se decretó la Emergencia Previsional. “De esta manera, se fue socavando la credibilidad del conjunto de la población sobre el régimen previsional público, generando el consenso social necesario para que, unos años más tarde, la reforma neoliberal avanzara sobre el régimen previsional” (CIFRA, 2009: 10).

Con argumentos basados en el déficit crónico del sistema previsional, y augurando una mayor rentabilidad, la dinamización del mercado de capitales y un aumento de afiliaciones y aportes, en 1994 se llevó a cabo la reforma previsional más regresiva en términos distributivos y de inclusión de la historia del país. Al estipular la creación de un sistema mixto (capitalización individual y régimen de reparto) se subvirtió la solidaridad intergeneracional, el riesgo dejó de ser colectivo para vivirse de forma solitaria por cada trabajador, individualizando derechos y, por tanto, beneficios. A contramano de lo que se sostuvo, la reforma implicó no solo la exclusión de grandes capas de trabajadores del sistema, sino también la disminución de aportantes (en un claro contexto de contracción del mercado de trabajo formal), y la ampliación del déficit público. En este sentido, “la transferencia de fondos al sistema de capitalización (responsable del 45,9 % del déficit total) y la reducción de las contribuciones patronales (40,6 %) [...] explicaban el 87,5 % del déficit” (CIFRA, 2009: 18) a lo que debe sumarse el déficit provocado por los juicios previsionales y la transferencia de las cajas provinciales con sus respectivas deudas.

Como afirmáramos en la introducción del apartado, desde el año 2004 comenzaron a implementarse políticas que buscaban mejorar el poder adquisitivo de los incluidos en el sistema, incluir a aquellos que estaban fuera y recuperar el control sobre los recursos del sistema previsional, ganando autonomía estatal. En este sentido, en primer lugar se creó el Plan de Inclusión Previsional con las leyes de Prestación Previsional Anticipada y la Moratoria Previsional, lo que sumado a la ampliación del empleo registrado, generó que a diciembre de 2013 el sistema contara con 5.828.586 jubilados y pensionados y con 1.394.215 beneficiarios de pensiones no contributivas (ANSES). En segundo lugar, bajo el Decreto N.º 897 del año 2007, se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad –FGS–, cuya finalidad es que en situaciones de crisis o inestabilidad de los indicadores económicos, los afiliados no se conviertan en la variable de ajuste. Asimismo, el Fondo tiene como objetivo “procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los



recursos destinados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la preservación de los activos de dicho Fondo” (Decreto 897/07 y modificatorias). En este punto es dable destacar que desde su inicio hasta noviembre de 2013 el FGS creció un 233 %, de \$80.209 millones a \$326.565 (ANSES).

En tercer lugar, con la Ley 26.417 se estipuló que los haberes previsionales contarían con dos aumentos por año (marzo y septiembre), es decir que los incrementos ya no estarían atados a la discrecionalidad del poder de turno. Si bien es cierto que la ley “no garantiza *per se* una recomposición significativa de los haberes jubilatorios, ya que se limita a determinar un mecanismo de indexación en base a la evolución de los salarios y de la recaudación de la seguridad social” (CIFRA, 2009: 34), también es cierto que desde la implementación los incrementos han superado las mediciones de inflación, públicas y privadas. Por último, a través de la Ley 26.425 se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que ha recuperado el carácter solidario de la previsión social junto al carácter colectivo de los riesgos y de los derechos. Desde la creación del sistema, los fondos de la previsión argentina pasaron en su totalidad a ser administrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social. En consecuencia, “que los fondos acumulados del sistema previsional estén en manos de la ANSES en lugar de administrados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) abren la posibilidad de que sean utilizados en la financiación de inversiones de largo plazo para el desarrollo del país y, en momentos de crisis, también para llevar a cabo políticas anticíclicas” (CIFRA, 2009: 32). Los fondos del SIPA se componen actualmente de un 56 % en conceptos de los ingresos de los trabajadores activos y en un 44 % por impuestos generales (en el año 2000 la relación era 30/70, respectivamente). En suma, gracias a las últimas modificaciones realizadas al sistema en su conjunto, hoy la Argentina cuenta con la cobertura previsional más alta de América Latina.

### **Asignación Universal por Hijo (AUH) y por embarazo (AUE)**

En el año 2009, el Decreto presidencial 1602, modificó el régimen de Asignaciones Familiares (dispuesto en la Ley 24.714), creando la Asignación Universal por Hijo. Dos años después, y luego de las primeras evaluaciones de impacto de la medida, a través de otro Decreto presidencial (446), se amplió la asignación a las mujeres en período de gestación. Ambas asignaciones consisten en una suma de dinero que se otorga de manera mensual (reteniendo el 20 % del monto hasta el cumplimiento de los requisitos que más adelante detallaremos), para todos los hijos nacidos o en proceso de gestación cuyos padres o responsables se encuentren desocupados, en la economía informal, sean monotributistas sociales o se desempeñen en el servicio doméstico. Es decir, esta medida contempla la igualación de las asignaciones recibidas por los trabajadores formales con aquellos que están por fuera del mercado laboral, se encuentran en condiciones de informalidad, o reciben una remuneración menor al Salario Mínimo Vital y Móvil. En este sentido es de destacar que la medida “fue presentada como una medida excepcional ya que sigue planteando el trabajo como el mejor estructurador social” (Arias, 2012: 173).



Más allá de que la medida consista en una transferencia monetaria, existen en ambos decretos ciertas cuestiones que nos permiten determinar que estas asignaciones establecen el derecho de los sujetos a percibir recursos que reparen su situación de desigualdad, sin por ello exigir cambios en las conductas. En primer lugar, el Decreto 1602 utiliza como fundamento de la medida la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en tanto la ley obliga al Estado a garantizar el pleno y efectivo ejercicio de los derechos de esta población, de lo cual se desprende que el pleno ejercicio de estos derechos supone la necesidad de una tendencia a la igualación en términos de ingresos de las familias pobres con las del resto de la sociedad.

En segundo lugar, en el mismo decreto se afirma que la asignación tiene “una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora” (Decreto 1602/09). Estamos, entonces, frente a la reparación de un derecho vulnerado. Asimismo, el Decreto 446/11 afirma que la mortalidad maternal es más elevada en los estratos de ingresos más bajos de la sociedad, lo que “indica que hacer universales estos programas públicos, es una cuestión de equidad y justicia social” (Decreto 446/11).

En tercer lugar, se establecen los requisitos para ambas asignaciones. En cuanto a la Asignación por Embarazo el único requisito es la inscripción al Plan Nacer del Ministerio de Salud para cumplir con los controles sanitarios de las mujeres durante la gestación y de sus bebés recién nacidos. Por su parte, la Asignación Universal por Hijo establece como requisitos los controles médicos obligatorios y la concurrencia al sistema público de enseñanza. Es decir, ninguno de los requisitos exigidos están por fuera de aquellos que todas las personas debemos cumplir como ciudadanos argentinos, ya que “si los programas asistenciales se fundamentan en una lógica de derechos no deberían proponerse modificar a los sujetos bajo programa” (Arias, 2012: 192).

En cuarto lugar, con respecto al financiamiento, la creación de las asignaciones tiene una fuerte relación con las modificaciones realizadas al sistema previsional y con la creación del FGS, ya que en el decreto 1602 se establece que estas se financiarán con los ingresos contemplados para el Sistema Integrado Previsional Argentino (artículo 18 de la Ley 24.241 y modificatorias) y por el rendimiento anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Es decir que sin la re-estatización del sistema previsional, hubiese sido muy difícil la aplicación de esta política universal.

En cuanto a su impacto efectivo, es importante conocer cuáles han sido los efectos sobre la calidad de vida de los destinatarios, sobre todo si se tiene en cuenta que “el 69,1 % de los menores alcanzados por la AUH habita en el 20 % de los hogares más pobres de nuestro país, en tanto que el 40 % de los hogares más desfavorecidos concentra el 88,8 % de los beneficiarios” (CIFRA, 2010: 12). En este sentido, diversos especialistas (Beccaria y Curcio, 2011; CIFRA, 2010) coinciden en que la AUH ha tenido un notable impacto en términos de indigencia, pero no así en términos de pobreza. Ahora bien, el Decreto 1602/09 en sus



considerandos afirma que “esta media por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante” y concluye “la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo” (Decreto 1602/09). Por tanto, el eje sigue estando puesto en la generación de empleo y el crecimiento de la economía, más allá del impacto positivo de la AUH sobre las personas más desfavorecidas. Por otra parte, es necesario destacar que al ser una transferencia directa de dinero a los sectores con menor concentración de capital, resulta una medida que apunta a disminuir la brecha de desigualdad existente en la sociedad. En suma, “la ampliación del régimen de asignaciones familiares posibilita una aguda contracción de la indigencia. A la vez, si bien su impacto en términos de la pobreza es menor, no deja de ser significativo, ya que implica que cerca de 1,3 millones de personas abandonen dicha situación” (CIFRA, 2010: 16).

### **Conectar Igualdad y la disminución de la brecha digital**

El Programa Conectar Igualdad se crea en el año 2010 por el Decreto presidencial 459 (nótese que estas medidas de gran relevancia social, si bien tienen un amplio consenso, no se encuentran definidas por ley). El Programa consiste en la entrega de una computadora portátil a cada alumno y docente de las escuelas secundarias públicas, de educación especial y de institutos de formación docente de todo el país. En los fundamentos del Decreto de creación podemos resaltar las mismas apelaciones al derecho de los sujetos del programa. En primer lugar, se afirma que el Estado Nacional “tiene la responsabilidad de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio del mencionado derecho” (Decreto 459/10). Asimismo, más adelante en los considerandos se estipula “este escenario de inclusión constituye un gran desafío y una oportunidad histórica para promover la inclusión digital y hacer efectivo el derecho a la igualdad” (Decreto 459/10). En cuanto a los requisitos o condicionalidades, el Programa no exige otra cuestión más que ser alumno o docente de las instituciones comprendidas en el texto legal.

Si bien las políticas sociales analizadas no son las únicas que existen en el nivel nacional, consideramos que su relevancia política, su amplia cobertura y sus características operativas son claros avances para la superación definitiva del modelo de asistencia y promoción.

### **Reflexiones finales**

El desarrollo expuesto en este ensayo buscó profundizar el debate sobre la capacidad del Estado en la definición de la agenda de la política social y demostrar en el caso particular de la Argentina cómo una mayor autonomía permite reconsiderar ciertos recursos como públicos y destinarlos a la restitución de derechos de sus ciudadanos. A modo de conclusión y con el objetivo de abrir nuevos interrogantes se realizarán unas breves reflexiones.

En primer lugar, la región latinoamericana ha emergido de las crisis generadas por años de neoliberalismo con gobiernos populares con un claro objetivo de recuperación de sus autonomías para decidir sobre sus propias agendas políticas. Las asunciones de Hugo Chávez y luego Nicolás Maduro en Venezuela, de Inácio Lula Da Silva y Dilma Rousseff en el Brasil, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, por solo nombrar algunas, lograron revisar los fundamentos de las políticas que habían saqueado a los países de la región y profundizado las desigualdades, convirtiendo a América Latina en el continente más desigual del mundo.

Las características del modelo económico hacen hincapié en la recuperación de los recursos naturales a través de estatizaciones o nacionalizaciones, en el acoplamiento del crecimiento con la producción, en el mejoramiento de las condiciones laborales de la población, en el reconocimiento de derechos a segmentos sociales claramente excluidos durante años o siglos –como el caso de los pueblos originarios en Bolivia o Ecuador–, entre otras. Estas modificaciones en el modelo de acumulación económico y de desarrollo efectuaron y efectúan hasta hoy, cuando el proceso aún no está cerrado, variaciones en la concepción y en la implementación de políticas sociales. En el caso particular de nuestro país, “asentado en otra correlación de fuerzas y orientado hacia otros objetivos, el Estado promovió a partir de 2003 la reactivación productiva, el crecimiento del empleo y mayores márgenes de autonomía en la toma de ciertas decisiones” (Vilas, 2011: 13).

En segundo lugar, el proceso de mayor democratización y participación ciudadana que trajo aparejado lo anteriormente expuesto exige por parte de la teoría social un trabajo deconstructivo que permita analizar los cambios y las continuidades de los procesos políticos actuales, las democracias latinoamericanas, las conformaciones de las agendas y las modificaciones de las cuestiones consideradas problemáticas. En este sentido, coincidimos con Boaventura de Sousa Santos en cuanto “nos encontramos con prácticas políticas que se reconocen como emancipadoras pero que no estaban previstas por las grandes tradiciones teóricas de la izquierda eurocéntrica” (De Sousa Santos, 2010: 21).

En tercer lugar, consideramos que la generación de políticas sociales que reivindiquen el derecho de los sujetos destinatarios de recursos que tiendan a igualar su situación con el resto de la sociedad es un paso positivo ya que no considera –y no estigmatiza– a los sectores populares como sectores a modificar. La asistencia, la “resignificación de la asistencia” (Arias, 2012), permite desmitificar roles asignados de antemano a los pobres. En este sentido, “la promoción social definida a partir de la necesidad de modificar pautas sociales [...] solo resiste análisis si se la identifica dentro de la idea de sujeto no desarrollado” (Arias, 2012: 192) y es contra esta lógica que se debe luchar desde y con el Estado.

Por último, sabemos que restan muchas cuestiones por modificar y muchas políticas por implementar, pero consideramos que el camino es el correcto: alcanzar la mayor inclusión social sobre la base de la generación de empleo digno y el crecimiento de la economía con igualdad. En este punto y para finalizar coincidimos en que en este camino “la recomposición de la autoridad y legitimidad del Estado como actor



preponderante de la vida económica y política del país, juntamente con el retorno de la deliberación política como instrumento rector de las acciones públicas, juegan un papel excluyente” (Rofman y Vázquez Blanco, 2011: 36).

## Bibliografía

- Arias, A. (2012), *Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de Asistencia y Promoción*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Bitar, M. (2006), *La constitución de la Agenda y el Ciclo de las Políticas Públicas*, Paraná, Ficha de cátedra.
- Beccaria, A. y J. Cu (2011), “Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) sobre la situación de la niñez y sus familias”, Congreso Nacional de Ciencia Política, Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba.
- CIFRA (2009), “La evolución del Sistema Previsional Argentino”, Documento de Trabajo N.º 2, Buenos Aires.
- CIFRA (2010), “La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación”, Documento de Trabajo N.º 7, Buenos Aires.
- De Sousa Santos, B. (2010), *La refundación del Estado y las epistemologías del Sur*, Buenos Aires, Editorial Antropofagia.
- García Linera, A. (2010), “La construcción del Estado. Tres pensamientos políticos”, Conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y de Filosofía y Letras de la UBA, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- OSZLAK, O. y G. O'DONNELL (1987), “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación”, Revista *Redes*, Buenos Aires.
- Vázquez Blanco, J. M. y A. Rofman (2011), “Al cierre del Bicentenario dos modelos de país en disputa”, en Fraschina, J. y J. M. Vazquez Blanco (comps.), *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*, Prometeo Libros.
- Vilas, C. M. (2011), “Estrategias de acumulación y estrategias de política social” [en línea]. Disponible en: <<http://www.cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategias-de-acumulacion-y-estrategias-de-pol%C3%ADtica-social>>.
- Vilas, C. M. (2011), *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina* (Introducción y Capítulo 3), Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús.
- Vilas, C. M. (2005), “¿Estado víctima o promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo Globalizado” [en línea]. Disponible en: <<http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y>>



democracia/33-estado-victima-o-estado-protector-el-debate-sobre-soberania-y-autonomia-en-el-capitalismo-globalizado>.

Zaiat, A. (2012), *Economía a Contramano. Cómo entender la economía política*, Buenos Aires, Planeta.

### Sitios y normativa consultada

<http://www.anses.gob.ar/noticia/el-fondo-de-garantia-paso-de-millones-en-a-millones-en-la-actualidad-879>

<http://www.anses.gob.ar/noticia/la-anses-destinara-mas-de-mil-millones-para-el-pago-de-prestaciones-en-diciembre-874>

Ley de Prestación Previsional Anticipada 25.994/04. Disponible en

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102726/norma.htm>

Decreto 897/2007 creación Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Disponible en

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/130056/texact.htm>

Ley de Movilidad Jubilatoria 26.417/08. Disponible en

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/145867/norma.htm>

Ley de Sistema Integrado Previsional Argentino 26.425/08. Disponible en

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/norma.htm>

Ley de Educación Nacional 26.206/06. Disponible en

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>

Ley de Régimen Asignaciones Familiares 24.714/96 y modificatorias. Disponible en

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39880/texact.htm>

