

Neo-desarrollismo, ¿una mirada diferente sobre las políticas sociales?

Avance de investigación en curso

GT 15- Medio Ambiente, sociedad y desarrollo sustentable

Ortiz, María Isabel

CES - Centro de Estudios Sociales - Universidad Nacional del Nordeste – Av. Las Heras 727 (3500)
Resistencia Chaco – miortiz@conicet.gov.ar

Resumen

La Argentina sufrió una aguda crisis con la que culmina un proceso neoliberal, de la cual emerge un nuevo modelo de acumulación, el Neo-desarrollismo, en que el Estado adquiere un rol protagónico en la economía y en sus políticas sociales, consideradas estas como acciones concretas orientadas a resolver “cuestiones sociales” y de la reproducción social, estando ligadas al modelo económico existente. Se propone analizar desde una perspectiva crítica, el contexto del actual proceso Neo-desarrollista de Argentina donde se generan estas políticas sociales, observando su modelo de intervención, enfoque, identificando los beneficiarios/destinatarios de tales políticas, a partir de documentos e informes oficiales del Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina.

Palabras clave: Neo-desarrollismo – Políticas Sociales - Argentina

1. Introducción

Las políticas neoliberales implementadas en América Latina como consecuencia de la gran crisis de la deuda de los ochenta lograron controlar la inflación, pero fracasaron en promover una verdadera estabilidad macroeconómica y recuperar el desarrollo (Bresser Pereira, 2007). Argentina en el 2001, después de atravesar una aguda crisis con la que culmina el proceso neoliberal, emerge transitando hacia una modalidad de desarrollo que surge a consecuencia, favorecida por el contexto regional y global. Este nuevo modelo de acumulación, denominado neo-desarrollista, que siguiendo sus principios, transfiere renta, desde el sector agro-exportador hacia el sector industrial. La matriz productiva, transformada por el neoliberalismo, hace que esta transferencia, fundamentalmente, beneficie a esos mismos grupos económicos exitosos de los noventa. Este “nuevo desarrollismo” impulsa reformas institucionales que, además de fortalecer el mercado, fortalezcan al Estado, ya que solo siendo un aparato eficiente y con instituciones dotadas de legitimidad puede servir de instrumento a la sociedad. Para este modelo, la Nación –sociedad nacional solidaria– constituye el agente fundamental del desarrollo; para lograrlo, no alcanza con garantizar la propiedad y los contratos, sino que, es necesario elaborar una estrategia nacional de desarrollo que estimule a los empresarios a invertir y priorice las exportaciones y los sectores económicos con un alto valor agregado per cápita, que generen bienes intensivos en tecnología y conocimiento. Esta concepción entiende que no solo es posible, sino también necesario, crecer en base al ahorro nacional, como lo han hecho todos los países que se desarrollaron. Rechaza también las ideas equivocadas de crecimiento basado en la demanda y el déficit público, una de las distorsiones populistas más graves que sufrió el viejo desarrollismo (Bresser Pereira, 2007).

El rol del Estado se torna protagónico en la economía, garantizando este proceso de industrialización a través de la transferencia de ingresos y no por la apropiación estatal de los sectores productivos; supone un proceso de crecimiento y de cambios manifiestos en su rol y de sus políticas

sociales (PS), pero se subordina la industrialización a la exportación de bienes primarios, apuntalando a los grupos que han internacionalizado esa actividad. Surgen así nuevas estrategias para revertir la precarización y fragmentación social causada por las políticas neoliberales, intentando diferenciarse de ellas y delinear propuestas alternativas. El proyecto nacional y popular argentino se posiciona en una perspectiva paradigmática que atraviesa todas las políticas de Estado, pero que enfatiza, en lo “social”, la idea de sujeto de derecho; diseñando sus PS en el marco de la promoción de derechos y la justicia social, abandonando la idea de beneficencia y asistencia, y recuperando el protagonismo estatal.

Se habla de PS como aquellas acciones concretas –regulación, intervención, acción- que el Estado realiza orientadas a resolver “cuestiones sociales” y de la reproducción social, y ligadas al modelo económico existente, adoptado en un determinado momento, no siendo posible analizar y explicar a estas políticas desligadas del tipo de Estado y del modelo socioeconómico imperante en la sociedad. Las PS definidas como aquellas políticas públicas de inclusión social, donde las acciones orientadas a los aspectos materiales de la vida cotidiana –accesos a la educación, salud, hábitat e ingresos- son solamente un aspecto vinculado a la dimensión económica –redistribución-, donde el Estado se estructura en base a su capacidad para articular con actores capaces de desarrollar proyectos concretos de manera autónoma.

Este trabajo es un avance, que propone analizar desde una perspectiva crítica, el contexto del actual proceso Neo-desarrollista de Argentina donde se generan estas políticas sociales, analizando su modelo de intervención, enfoque, identificando los beneficiarios/destinatarios de tales políticas, a partir de documentos e informes oficiales del Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina. Esta ponencia está inscripta en el contexto de un proyecto en curso sobre políticas sociales y sus procesos de implementación.

2. Contexto de surgimiento del Neo-desarrollismo en Argentina

Las economías de América Latina (AL) han experimentado profundas transformaciones en las últimas décadas, lo mismo que las políticas públicas y los esquemas institucionales aplicados para promover su desarrollo. En AL la gran ola neoliberal y conservadora consiguió aplicar su doctrina a estos países, dejando atrás una estrategia nacional de desarrollo basada en las teorías económicas en auge. Esta ideología neoliberal se convirtió en hegemónica a través del Consenso de Washington (Bresser Pereira, 2007), como proyecto de las clases dominantes que buscaba debilitar al conjunto de organizaciones sociales populares que cuestionaban la dominación capitalista; promovió el desarrollo del capital financiero, la flexibilización laboral, la apertura y desregulación económica y el ajuste en el sector público –privatización de empresas públicas incluido- como organizador y orientador del proceso (Félix-López, 2012).

El modelo liberal en Argentina representó los intereses del libre mercado, desarrollándose en base a la primarización productiva, bajo este sistema económico se fundó el Estado argentino entre 1860 y 1880, y posteriormente, fue puesto en jaque por el modelo ISI¹, originándose un ciclo económico, desde entonces, entre liberalismo y desarrollismo, que remitiría a la dinámica pendular del modelo económico argentino que señala Curia (2011).

El neoliberalismo, consustanciado con la globalización, convierten los problemas locales en regionales e internacionales, perdiendo las características específicas de “lo local”; en esa lógica, las políticas públicas y sociales, prácticamente privatizadas, fueron homogenizantes. Se desmantela, no solo el andamiaje estatal, sino también a las organizaciones sociales, agudizándose las tensiones debido

¹ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones, llamada también modelo ISI, es una estrategia o modelo económico.

a un inusitado incremento de las desigualdades e inequidades sociales y por tanto, de la pobreza (Arias-Bazzalo-Godoy, 2012).

En oposición al neo-liberalismo, con sus concepciones de desregulación y vigencia de los mercados que habilitan el comportamiento dinámico y virtuoso en términos de inversión por parte de la cúpula empresarial, surge en este marco crítico, el modelo neo-desarrollista que sostiene la demanda interna y mundial acompañada incluso de ingentes subsidios para producir el mismo efecto, y que favoreció la emergencia de gobiernos progresistas en todo el Cono Sur, incluida la Argentina. La salida de la convertibilidad, en nuestro país, consolida la hegemonía del gran capital y particularmente el gran capital tras-nacionalizado (Félicz, 2010), sin embargo, los sectores populares no fueron derrotados completamente, sino que, de las luchas contra el ajuste, surgió este proyecto de resistencia al neoliberalismo.

En muchos países de América del Sur (Venezuela, Bolivia, Ecuador) esto significó la irrupción de sectores populares tradicionalmente excluidos, cambiando radicalmente la orientación en los patrones de desarrollo. En otros, como en Argentina y Brasil, las transformaciones en el Estado fueron más leves, donde el patrón de acumulación neo-desarrollista reconoce la potencia de los movimientos sociales pero no rompe sus lazos con los sectores dominantes tradicionales hegemónicos. En ese sentido, incorporan parcialmente algunas de las demandas históricas de los sectores sociales no hegemónicos a los efectos de canalizar sus exigencias, en la intencionalidad de contener su potencial desestabilizador de las relaciones sociales dominantes.

En este contexto, Argentina desarrolla su transición hacia una nueva etapa, que Félicz-López (2012) refieren será de acumulación de capital y consolidación de un nuevo proyecto político de las clases dominantes, denominado neo-desarrollismo.

La economía Argentina, de elevada concentración y extranjerización asociadas a la explotación y comercialización de los recursos naturales y de los principales insumos básicos, produce en ambos contextos –neo-liberal y neo-desarrollista- la posibilidad de que, los principales capitales, se apropien de ganancias extraordinarias con bajos niveles de inversión. No habría por lo tanto comportamiento virtuoso de la cúpula empresarial sin una intervención de carácter público que, a través de profundas reformas institucionales y un replanteo general de la regulación y de la intervención pública en los principales mercados, permita reordenar en profundidad el sistema de precios, la lógica de la acumulación y, de ese modo, el patrón productivo y la distribución del ingreso. Por detrás del déficit de la Inversión se encuentra el comportamiento empresarial que produce una economía de elevada concentración y extranjerización (Lozano, s/f.).²

Liberalismo y desarrollismo son, entonces, dos modelos en disputa pero complementarios, en tanto uno implica la superación del otro, representando la necesidad de garantizar el desarrollo del capitalismo en países periféricos como la Argentina, estarían presentes, en rasgos generales, en la económica argentina: el primero representado al modelo agro-exportador, y el desarrollismo, identificado por la sustitución de importaciones, es decir, campo versus industria; aunque a lo largo de la historia económica argentina los grandes grupos de poder promovieron ambos procesos, con lo cual podemos interpretar que los sectores productivos de la economía son beneficiarios según el momento histórico, y no necesariamente coincidentes con clases sociales (Curia, 2011). Estos dos grandes grupos representan al sector industrial cuya producción está destinada al mercado interno y al sector rural cuya producción está orientada al mercado externo, puja que se traduce en la denominada balanza de pagos – diferencia entre exportaciones e importaciones-. El sector industrial, de carácter dependiente, no tiene autonomía de las economías centrales, y para seguir produciendo depende de insumos producidos en

² ...la lógica del “capitalismo de amigos” puede alimentar negocios y fortunas privadas o sostener campañas electorales pero, en absoluto, favorecer el desarrollo de una burguesía nacional comprometida con el desarrollo productivo.

<http://www.ipypp.org.ar/descargas/El%20fracaso%20de%20la%20inversion%20es%20el%20fracaso%20del%20neodesarrollismo.pdf>

países hegemónicos, dándole un claro perfil importador, en contraste, el sector rural -que orienta su producción al mercado externo y cuenta con la ventaja comparativa de la fertilidad de su recurso suelos es principalmente exportador y extractivo. Esta característica estructural, proveedora de materias primas, determina su dependencia del mercado mundial, cuyas reglas de juego le son impuestas, asimilándose a una economía periférica. El ciclo económico histórico presenta argumentaciones propias de las clases dominantes, sosteniendo patrones de acumulación, relacionados en forma directa a una estructura económica dependiente, donde la clase trabajadora se beneficia materialmente con el desarrollismo, y retrae sus ingresos con el liberalismo.

La contradicción del modelo se da por un límite estructural: desarrollo de la industrialización apoyado en los mismos grupos económicos locales que se beneficiaron de la valorización financiera del neoliberalismo, con un discurso a favor de los trabajadores. No existe una burguesía nacional con vocación económica de desarrollar un mercado interno y satisfacer las demandas populares reales. Este modelo neo-desarrollista, surge como la mejor opción que las clases dominantes encontraron para reacomodarse y mejorar su obtención de ganancias³, y constituye para Félix-López (2012) una nueva etapa de acumulación de capital y consolidación de un nuevo proyecto político de clases dominantes en Argentina.

Distinguimos entonces, por un lado, los grupos económicos locales que pretenden sostenerse apadrinados por el Estado⁴ y por otro, las empresas privadas extranjeras y los grupos agro-exportadores que presionan por una apertura económica para poder remitir sus ganancias al exterior, ambos sostenidos por el objetivo central de recomponer o potenciar las ganancias de los capitales, sin intención de romper la estructura económica vinculada al poder económico hegemónico ni a impulsar un desarrollo a partir de los intereses de los sectores populares. A pesar de que recompone el mercado interno, mejorando las condiciones del trabajador, lo hace en base a fortalecer a los capitales tanto nacionales como extranjeros, confiando que estos desarrollaran fuerzas productivas nacionales que derramaran beneficios al trabajador. Félix et al. (2012)) interpretan que se desaprovecha la oportunidad histórica de centralizar capital en el Estado, para desarrollar genuinamente las fuerzas productivas del país, generando condiciones para que el liberalismo retome el ciclo económico con las consecuencias naturales que devienen para el trabajador.

Aun reconociendo las diferencias entre estos dos patrones de acumulación, pueden ser vistos como parte de un mismo proceso orientado a profundizar el carácter subordinado y dependiente de la economía argentina implementado por las clases dominantes, orientados a garantizar la acumulación de ganancias y la explotación de las clases populares. Pero no es un proceso lineal pues va tomando nuevas características a medida que expresa la salida para el otro, reciclándose y conformándose de acuerdo a las condiciones objetivas que debe enfrentar –neo-liberalismo, neo-desarrollismo-, complementándose a partir de sus límites, lo que permite descubrir continuidades y rupturas entre los dos. Podemos concluir que estos modelos diferenciados, implican condiciones diferentes, y por ende, sus acciones serán distintas, de esta manera el proyecto nacional y popular, al enfatizar su ruptura con el neoliberalismo, permitió rápidamente al kirchnerismo posicionarse y diferenciarse del menemismo.

3. Políticas sociales en el contexto Neo-desarrollista

Las argumentaciones que dan sustento hoy a las políticas sociales en la Argentina, según Lozano, puede ser ubicadas transitando el modelo identificado como neo-desarrollismo (Lozano, s/f.). La política oficial tiene como sustento un argumento crítico y opuesto en relación al neoliberalismo de los noventa, adoptando una retórica nacional y popular que enfatiza la confrontación con los grandes

³ periodo de enormes ganancias para la clase dominante

⁴ la industria (UIA) y servicios públicos, que en los 90 se encontraban en la especulación financiera

grupos de poder económicos, sin embargo, el “relato” coexiste con una política que alienta, promueve y convalida la instalación de un “modelo neocolonial”, basado en la apropiación y destrucción de los recursos naturales, reforzando el rol, históricamente reservado para AL, de exportadores de Naturaleza, sin considerar sus impactos desestructurantes en la población ni los efectos socio-ambientales (Svampa, 2011), más allá de un contexto latinoamericano que adopta una retórica industrialista y emancipatoria que tiende a aceptar como “destino” el “nuevo consenso internacional” en nombre de las ventajas comparativas o de pura subordinación al orden geopolítico mundial. Este neo-extractivismo promueve y legitima proyectos mineros o petroleros como necesarios para sostener los planes de ayuda a los sectores más pobres, evitando el debate y puesta en tensión de su alto impacto social y ambiental que generan.

Una de las consecuencias del “extractivismo”⁵ ha sido la explosión de conflictos socioambientales⁶ y el surgimiento de nuevas formas de movilización y participación ciudadana, centradas en la defensa de los recursos naturales –bienes comunes-, la biodiversidad y el ambiente, y en la práctica ha sido un mecanismo de saqueo y apropiación colonial y neocolonial.

El gobierno recupera sus capacidades institucionales como actor económico relevante y agente de redistribución, proponiendo políticas regionales, de corte popular que plantean claramente la centralidad política de acuerdos regionales, asociados a imaginarios populares, en un nuevo escenario con posicionamiento crítico sobre los organismos internacionales de crédito y sobre los impactos de las políticas de ajuste fiscal, en medio de un periodo de cierta estabilización económica, mediada por la capacidad de maniobra del Estado principalmente por las retenciones a las exportaciones. Impulsa además, medidas de depuración de ámbitos institucionales y acciones demandados por los organismos de derechos humanos; la mejora del trabajo como institución social con un discurso donde los trabajadores son considerados como sujetos sociales.

El eje del Ministerio de Desarrollo Social fue “la mejor política social es el empleo”, marcando diferencias con el modelo asistencial y modificando el sistema productivo, de corte industrialista, como herramienta de mejora de las situaciones sociales a partir del aumento en la generación de empleo y de negociaciones salariales. El PJJDH⁷ fue duramente criticado por su carácter asistencialista, y reconvertido a través de emprendimientos productivos, impulsando líneas de “economía social”, que posicionaba al empleo como horizonte posible y deseable para resolver el problema de pobreza, aún así constituye el primer programa de transferencia de ingresos masivo en el país. Posteriormente se implementaron nuevos programas sociales, como el Programa Familias por la Inclusión Social, el Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Adulto Mayor, entre los años 2003 y 2004.

El Estado retoma una perspectiva de derechos, incrementando la plataforma de bienestar mas allá de la posición que las personas ocupan en el mercado de trabajo, para reducir las brechas de desigualdades, replanteando sus políticas (Arias, 2012). La universalización de algunas prestaciones - Asignación Universal por Hijo, Jubilaciones sin aportes- que identifica el reconocimiento de los derechos sociales por fuera de la situación laboral, resulta una característica interesante en términos de PS, a pesar de que la tendencia es revalorizar la cultura del trabajo y no prestaciones directas, muestra un claro acento distributivo, que se acerca a la lógica e derechos, en tanto reconoce el derecho erosionado por la situación de pobreza (Arias, 2012).

⁵ Actividad en la que el valor de los productos obtenidos no incluye los costos sociales y ambientales, que son costos externalizados, asumidos por una sociedad sin derechos democráticos dentro del mundo corporativo transnacional. Es interpretado como un mecanismo de saqueo colonial y neocolonial cuyos orígenes remite a una modalidad de acumulación que se inicia hace 500 años con la conquista y colonización de América, Asia y África, y que permitió estructurar la economía mundial capitalista.

⁶ Conflictos ligados al acceso, conservación y control de los recursos naturales, que suponen por parte de los actores enfrentados, intereses y valores divergentes en torno a los mismos, en un contexto de asimetría de poder (Svampa, 2011)

⁷ Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que comenzó en junio de 2003 y alcanzó a 1.992.497 personas.

4. Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Popular y Nacional.

Las Políticas Sociales del Bicentenario, desarrolladas desde el año 2003 y presentadas en el Bicentenario de Mayo, están centradas en el combate a la pobreza y en lograr un “trabajo digno” a través de un régimen de pleno empleo con trabajadores en blanco. Su enfoque está sustentado en un modelo de país a construir, recuperando el protagonismo del Estado; este proceso de transformación y construcción de una nueva institucionalidad -“bisagra”-, incluye un proyecto político que se define como compensatorio de la sistemática exclusión del mercado. El Estado en su papel de articulador, es recuperado como herramienta de transformación de realidades, redimensionando la esfera pública y la participación ciudadana activa, para generar una sociedad democrática que construya igualdad social.

Esta propuesta, presentada como superadora del modelo asistencial, legítima, a través de PS con justicia social, el concepto de ciudadanía y derechos sociales, diferenciándose de los programas “enlatados” que no atendían las necesidades de las personas, señalando que siempre las causas de la pobreza fueron invisibilizadas. Interpretan tres categorías conceptuales de PS, las políticas mitigadoras, básicamente compensatorias con programas focalizados; las reparadoras que refieren a la protección y reconstrucción y las constructoras que “construye” inclusión social, a partir de la integración, inclusión, cooperación y solidaridad para todos, promoviendo ciudadanía. Las dos últimas reconocen a las personas como titulares de derecho, a diferencia de la mitigadora donde los individuos son beneficiarios o clientes. Expresan que la política está puesta al servicio del bien común, con instituciones reconciliadas con la sociedad, operando con asistencia y promoción social, buscando el fortalecimiento de la educación pública para que cumpla su rol de igualadora de oportunidades; distinguen al Estado en su rol activo, promotor, presente y protector, con inversión social.

Este enfoque de titulares de derechos se opone a la mirada caritativa y tutelar del accionar público y privado, referenciando al modelo nacional y popular del primer gobierno de Perón y de la Constitución de 1949, considerado el primer antecedente del enfoque de derechos, instalando así un paradigma de protección integral.

El Ministerio de Desarrollo Social aborda la coordinación de estas políticas sociales y sus respectivos planes y propuestas en ámbitos nacional, provincial y municipal, con funciones en el diseño, promoción y ejecución de las acciones. Son dos los ejes centrales que guían la implementación de estas políticas: trabajo y familia, a través de los programas Argentina Trabaja (AT) y Familia Argentina (FA), con variados sub-programas incluidos, y que están dirigidos a personas con condición de “empleabilidad” el primero y el otro, destinado a las franjas etarias extremas de la pirámide poblacional, los niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, donde se incluye a los pueblos originarios. Las líneas de acción que desarrolla el FA incluyen a la Niñez, Juventud, Adultos Mayores, Pueblos Originarios, Pensiones no Contributivas, Comunidad, Seguridad Alimentaria y Deporte y Recreación; las de AT comprende al Ingreso Social con Trabajo, Proyectos Socio-productivos “Manos a la Obra”, Marca Colectiva, Microcréditos y Monotributo Social

El énfasis en el empleo, como resolución de la cuestión distributiva deja entrever precisamente la aplicación de políticas ortodoxas de la década del noventa, que promovía una división entre dos grandes grupos poblacionales: los trabajadores asalariados formales o aquellos que estaban fuera del mercado laboral o desprotegidos de la seguridad social (Pautassi, 2009). El Programa Familia Argentina está diseñado en un abanico de programas, que pueden agruparse por la variable edad; para los niños y adolescentes fueron diseñados diferentes programas que, basados en los juegos, atención, cuidado y protección, apuntan a la restitución de derechos, con componente participativo, para el fortalecimiento de la familia. El joven es apelado desde una posición diferente, a partir de acciones de capacitación y formación políticas, y se lo distingue como sujeto de acción y decisión política, desarrollando las diversas prácticas previstas con enfoque participativo, territorial y político. A los

adultos mayores se los considera a través de acciones de transferencia directa de ingresos, para la promoción del acceso a derechos de personas y familias en situación de vulnerabilidad social mediante la asignación de pensiones que no requieren de aportes para su otorgamiento o con espacios participativos con enfoque territorial destinados a actividades culturales, recreativas y de cuidado. Los pueblos originarios conforman un grupo para el que se diseñan estrategias de respeto de sus valores y modalidades para la preservación de sus pautas culturales, respetando sus formas de organización territorial. Estas acciones resultan contradictorias con los conflictos por la tenencia de tierras ocurridos recientemente en la región NEA, en las cuales estos grupos originarios reclaman la intervención del Estado.

Estos programas podrían interpretarse como de sesgo focalizado y básicamente de transferencias de ingresos, sostenidos en un contexto de crecimiento económico, a pesar del énfasis del discurso sobre la integralidad de los programas, habilita a interpretar una fragmentación de las acciones. Los programas analizados –en forma esquemática- y en coincidencia con las expresiones de Pautassi (2009) presentan debilidades en términos de estándares aceptables en materia de derechos sociales, particularmente en cuanto a los derechos a la igualdad, no discriminación, universalidad y acceso a la justicia. Más allá de lo discursivo, su diseño e implementación continúan pensados desde la lógica de beneficios y no de derechos; considerando la insuficiencia de los montos de los subsidios, que no alcanzan a satisfacer las necesidades básicas de una familia ni permiten acceder a las prestaciones esenciales que garanticen un nivel de vida adecuado. Esta implementación de políticas públicas integrales orientadas a derechos sociales vinculados con la educación, la salud comunitaria, el trabajo, la cultura, la recreación, etc, está en sus inicios, conociéndose poco acerca de los avances en su implementación, por lo cual sugieren más interrogantes que precisiones de su impacto. Esta política de transferencia de ingresos podría interpretarse como un retorno al paternalismo y asistencia, que retoma el carácter “invisibilizado” de la mujer, a quien posiciona en el rol de mantener la economía del cuidado y otros aspectos de la economía no mercantil, y presupone re-cargarla de responsabilidades familiares directas, que la ubica en situación de inempleable y de sujeto vulnerable.

El abordaje comunitario y territorial, remarcado en estas políticas, nos remite al programa “Ahí en el lugar”, pensado para ampliar y consolidar la presencia estatal en pequeños pueblos, parajes y barrios aislados social y/o geográficamente, y orientado a promover procesos de inclusión social y desarrollo local, a través de redes, organización y participación comunitaria y reconocimiento de las identidades locales, particularidad que lo sitúa más en dirección a una modalidad de trabajo que a un programa focalizado como los anteriores; por su articulación con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas, con objetivos específicos ambiciosos y un plan de acción que prevé importantes obras de urbanización, construcción y servicios públicos, revela dificultades en su implementación y monitoreo, además de no estar explícito el modo y las acciones que se llevarán a cabo para ese ambicioso objetivo (Pautassi, 2009).

Si bien solo se consideran algunos aspectos del amplio conjunto de políticas sociales propuestas por el Estado, se puede observar una tendencia, en muchas de las líneas de acción delineadas, que se apela recurrentemente a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, aunque luego no se especifica cuáles son los criterios de selección de las mismas, el tipo de participación prevista, o los presupuestos, entre otros aspectos centrales. No se encontraron suficientes precisiones respecto a la implementación, pero a través de su diseño y características descritas en los documentos oficiales, puede señalarse la focalización de las acciones propuestas, que no se reparan con un plan integral sino abordando el carácter universal del conjunto de PS. La integralidad no se dará con la suma de acciones, de carácter asistencial, sino aproximándose a los problemas sociales en su multiplicidad, de modo que, se garantice su progresividad y no su regresividad en materia de PS (Pautassi, 2009). Esta misma autora destaca la clásica tarea de la política social de moderar el impacto de las consecuencias de los procesos de modernización y transformación, que debería ampliar y mejorar la calidad de vida de la población,

pero el camino, solo resulta a partir de políticas universales, transparentes, que faciliten el acceso del conjunto de la ciudadanía.

Otra cuestión a destacar es, que las posibilidades de participar en el proceso de decisión política se formalizan en todo nivel pero a la vez se vacían de contenido, reflexiona Pautassi (2009) que, siendo la primera vez que una mujer ocupa la presidencia del país, debería motivar un amplio conjunto de medidas que amplíen los espacios de participación política de las mujeres, efectivizar su igualdad tanto material como formal, observando que no fue incorporado el enfoque de género, siendo una oportunidad para aprovechar su inclusión.

5. Reflexiones finales

Los avances en materia económica de la Argentina, han impactado en el mejoramiento del empleo, en las medidas de políticas de protección social, en la recuperación de los servicios previsionales que beneficiaron a sectores marginados y excluidos; pero a pesar de este crecimiento económico y la implementación del conjunto de PS promovidas desde el Estado, los valores de pobreza persisten⁸, a pesar de ello se reconocen estas acciones políticas, vinculadas con la estatización y expansión el sistema previsional y la recuperación de la centralidad política del Estado, junto con el aumento valorativo de las estrategias comunitarias, que redefinidas a partir de la idea de lo territorial, representan un gran desafío para su implementación. Desde el discurso se promueve la búsqueda de ideas superadoras de los enfoques neo-liberales que, a partir del rol protagónico del Estado – representante del cuerpo social- y de la restitución de derechos, garantice todos sus derechos ciudadanos básicos, no solo político-jurídico, sino también los sociales, para asegurar el derecho básico universal, pero recurren a políticas sociales con marcado sesgo asistencial focalizadas, y que, a pesar de presentarlas como reparadoras y constructoras de ciudadanía, no alcanzan claramente propuestas que restablezcan efectivamente derechos sociales, garantizados constitucionalmente para todos, avanzado hacia la universalidad de las políticas.

Se propone atender la complejidad de la realidad, a través de la integralidad en el abordaje reconociendo las particularidades, pero, estas no se identifican con nitidez en las estrategias propuestas; los dos grandes ejes elegidos para la reconstrucción y reparación del tejido social y la reducción de la pobreza, considerando al trabajo como principal organizador societal, se ancla en estrategias focalizadas con componentes de asistencia, y no resultan superadoras de esta mirada que individualiza grupos. Las cuestiones sociales son enfocadas al problema de la pobreza, enfatizando la instrumentalización del pretendido “progreso”, el rol del Estado y la redistribución del ingreso, pero caen en estrategias con rasgo asistencialista, no de emancipación.

El proclamado modelo nacional-popular coexiste con una política que alienta, promueve y convalida la instalación de un modelo neocolonial, “neo-extractivista”, basado en la apropiación y destrucción de los recursos naturales, que agrede al ambiente y en gran parte lo destruye en pos de ganancias de las grandes empresas transnacionales, generando mayores desigualdades sociales en el acceso y uso de los recursos, como es el caso de la “sojización” y el avance de la frontera agrícola. Este

⁸ la pobreza estructural alcanza en nuestro país al 15.5% en hogares para el año 2012, según estimaciones de Tasas de Indigencia y Pobreza (2010-2012). Totales Urbanos. Informe Final / Abril, 2013. Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina. Serie Bicentenario. ODESA-UCA http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/INDIGENCIA_Y_POBREZA_2010-2012_INFORME_FINAL_04_2013.pdf y para la región del Nordeste Argentino (NEA) se registran cifras que se ubican en torno al 34,3 % de hogares bajo la línea de pobreza, actualizadas al 2006. Fuente: Riesgos de desastres en Argentina. Capitulo 4. Escenarios de riesgo. Cruz Roja Argentina. 2009 <http://www.cesam.org.ar/PDF/DP%20CAP%204%20ESCENARIOS%20DE%20RIESGO.pdf>

proyecto político no alcanza hoy para una transformación del Estado desde los horizontes emancipatorios de la descolonización, ya que conformaría un modelo que repite el llamado al crecimiento económico y las exportaciones, aunque con un fuerte protagonismo estatal al servicio de los sectores populares, pero sin poner en discusión la racionalidad del desarrollo como crecimiento, el papel de las exportaciones o de las inversiones o la mediación en la apropiación de la Naturaleza. Esta contradicción del proyecto nacional y popular pero enmarcado en un modelo neo-extractivista, reafirma un patrón de acumulación que no rompe sus lazos con los sectores dominantes tradicionales hegemónicos. La defensa del crecimiento económico como sinónimo de desarrollo, a partir del aumento de las exportaciones, alertaría acerca de una idea de desarrollo que remite a décadas anteriores, bajo un nuevo ropaje. El fuerte apoyo a estos sectores extractivos, siguiendo a Gudynas (2011), a pesar que se diferencian de las anteriores estrategias conservadores, igualmente repite una apropiación masiva de la Naturaleza, con economías e inserción global subordinada, justificadas por sus regalías y altos tributos que financian los planes de asistencia social y reducción de la pobreza; esta estrategia, sostenida por muchos gobiernos progresistas, se aleja de la justicia social.

La situación actual nos presenta ante interrogantes acerca de que, se podrán superar los límites descriptos para el Neo-desarrollismo, se encontrarán alternativas de desarrollo emancipador, suficientes para superar este modelo de Estado como articulador de las condiciones de reproducción del capital en la periferia, dotando de nuevos sentidos a las intervenciones sociales y a la re-configuración de lo público.

Bibliografía

Arias, A. J. (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Espacio Editorial. 2012.

Arias, A., A. Bazzallo, B. Garcia Godoy comp. (2012). *Políticas Públicas y trabajo social: aportes para la reconstrucción de lo público*. 1ª. Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial. ISBN 978-950-802-344-5

Bresser Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad* No 210, p.110, julio-agosto. ISSN: 0251-3552 www.nuso.org

Curia, E. L. (2011). *El Modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*. 1ª ed. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica. 234 pp. ISBN 978-950-557-873-3

Félicz, M. (2010). *El nuevo desarrollismo como superación dialéctica del neoliberalismo en Argentina*. En: Ramírez, Luis Enrique (coordinador), *Relaciones laborales. Una visión unificadora*, Asociación de Abogados Laboralistas, Buenos Aires: Euros Editores; Montevideo: B d F PP. 9-25. ISBN: 978-9974-676-56-5.

Félicz, M., E. López. (2012). *Proyecto neo-desarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?*. 1ª. Ed. Buenos Aires: Herramienta, El Colectivo. ISBN 978-987-1505-28-9.

Gudynas, E. (2011). *Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina. Una breve guía heterodoxa*. Más Allá del Desarrollo Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. 1era edición: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala. Quito, Ecuador, p.185. ISBN: 978-9942-09-053-

http://www.cebcontinental.org/files/Diciembre%202012/Neoextractivismo_movimientos_sociales_SV_AMPA.pdf

Lozano, C. (s/f.). *El fracaso de la inversión es el fracaso del neo-desarrollismo*. Instituto Pensamiento y Políticas Públicas.

<http://www.ipypp.org.ar/descargas/El%20fracaso%20de%20la%20inversion%20es%20el%20fracaso%20del%20neodesarrollismo.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación. (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Popular y Nacional*. Tomo I. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Pol%C3%ADticas%20Sociales%20del%20Bicentenario%20-%20Tomo%20I.pdf>

Pautassi, L. C. (2009). *El bicentenario de la política social: ¿Nuevos modelos o viejas estrategias?*. [online], vol.14, n.1 [citado 2013-08-14], pp. 185-203. ISSN 1851-9601

Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012009000100004&lng=es&nrm=iso

Svampa, M. (2011). *Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales: ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?*. Más Allá del Desarrollo Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. 1era edición: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala. Quito, Ecuador, p.185. ISBN: 978-9942-09-053-9

http://www.cebcontinental.org/files/Diciembre%202012/Neoextractivismo_movimientos_sociales_SV_AMPA.pdf