



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Villanueva, Ernesto F.

¿El estado postkeynesiano permite políticas sociales?



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Villanueva, E.F. (1995). *¿El estado postkeynesiano permite políticas sociales?* *Revista de ciencias sociales*, (2), 37-44. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1363>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

¿El estado postkeynesiano permite políticas sociales? *

Ernesto F. Villanueva **

1. Producción y distribución

Suele afirmarse que todo modelo de producción, de creación de bienes y servicios, conlleva un respectivo modelo de distribución.

Esta afirmación supone, por un lado, una postura en lo epistemológico, puesto que si se refiriera a un análisis *ex post* no tendría otro sentido que sostener que la historia ha sido tal como sucedió. Por ende, debe ser entendida como postulando una relación intrínseca entre ambos aspectos en cuestión, la producción y la distribución.

Ello, por supuesto, resulta indudable cuando es el resultado de una investigación acerca de una realidad o formación económica social concreta. Pero dejando de lado la incuestionabilidad de la aserción en referencia al pasado y a los estudios pormenorizados del presente, queda todavía la pregunta acerca de la validez de la relación en un nivel de abstracción mayor.

Esto es, ¿el modelo de distribución en una realidad histórica concreta es un subproducto necesario del modelo productivo vigente? O, en todo caso, ¿es posible lucubrar un campo de alternativas posibles en esta última esfera, dada la existencia de un determinado modelo de producción?

El interrogante no es banal a la hora de efectuarlo acerca de procesos en curso. En particular, resulta de interés cuando se lo plantea al-

* El presente artículo constituye la segunda versión de un conjunto de reflexiones cuya primera presentación, bajo el título *Hacia una política postkeynesiana, fue expuesta en septiembre de 1994 en el Primer Seminario del Partido Justicialista, e impreso como Serie de Documentos de Trabajo, No. 1, Buenos Aires, septiembre de 1994.*

** Profesor titular de Sociología y vicerrector de la Universidad Nacional de Quilmes. Director del CONICET.

rededor de un elemento central en la configuración de los modelos productivos y distributivos, cual es el de las políticas públicas.¹

¿Entre aquellas referidas a una esfera y a otra siempre existe una consistencia total? ¿O es posible pensar, por el contrario, distancias, diferencias, disimilitudes y hasta antagonismos entre unas y otras? Más aún, ¿dentro de una misma esfera también pueden plantearse tales problemas?

Este escrito se inclina a una respuesta afirmativa a tales cuestiones, aunque más no sea debido a que con tal postura es posible hablar de inconsistencias y, por ende, de potencialidades diferentes en una determinada situación histórica.

2. Las políticas sociales en el Estado de Bienestar

A partir de la posguerra en nuestro país se desarrolla una política social cualitativamente diferente a lo acaecido hasta entonces. Con el surgimiento del peronismo, comienza a desarrollarse un modelo que supera la mera búsqueda de tácticas anticíclicas o del crecimiento económico tan sólo en la esfera de la producción, para extenderse a la creación de demanda agregada a partir también de la esfera de lo social.

En este orden de ideas, lo social no se circunscribe a la caridad hacia los marginales, sino que comprende el conjunto de las políticas, orientaciones y gastos que tienen por objetivo principal la *incorporación* al sistema económico de los más carenciados.²

A las originales funciones del estado liberal que brindaba un marco jurídico para la producción, junto con seguridad, salud y educación, se agregan un conjunto de tareas que más adelante se sintetizarán en la expresión "seguridad social", se desarrollan masivamente programas asistenciales y promocionales, se implementan políticas activas de vivienda popular, a la par que se redefinen las funciones tradicionales.

La seguridad social tiene por elemento específico que los problemas directamente laborales ya no son analizados exclusivamente desde la perspectiva de los empleadores si no se tiene en cuenta a los propios

¹ Lagroye, Jacques, *Sociología política*, México, FCE, 1993, pp. 453 y ss.

² Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Alianza, 1990: "[...] la política social es la manera estatal de efectuar la transformación de obreros no asalariados en obreros asalariados", p. 78.

trabajadores. Buenos ejemplos de ello constituyen la incorporación de sistemas jubilatorios o de mecanismos de promoción salarial de acuerdo con la estructura familiar de los asalariados.

Por su parte, la salud tiene por metas coberturas universales, mientras que la educación supera el modelo de enseñar a leer y escribir como garantía de inserción y socialización en la cultura dominante, para pasar a capacitar en oficios y profesiones acordes con un desarrollo tecnológico acelerado, creando fuertes "externalidades" a los sectores del capital.

Estas políticas sociales constituyen una respuesta a la rápida industrialización de los treinta y parte de ellas se basan en la propia sociedad civil, que se fortalece de manera llamativa con esta estructuración.

Tales políticas permiten que en el horizonte ideológico de todos los sectores de la comunidad se observe la viabilidad de una articulación económica por parte de las distintas clases sociales. La estructura de clases también es afectada diferencialmente: siendo que una clase media poderosa preexistía al keynesianismo, esta etapa sirve para fortificar a los sectores obreros. Por lo que se refiere al sistema político, se genera una inestabilidad básica que abarca todas las facetas. Los partidos se debilitan o, en todo caso, no se revitalizan; y se extiende una polémica por casi cuatro décadas acerca de los esquemas organizativos más aptos para interpretar la voluntad popular.

3. Causas del derrumbe de las políticas sociales keynesianas

Pero las políticas sociales keynesianas sufren un proceso de estancamiento y de decadencia prolongado en el marco de un modelo global no consolidado ni triunfante. Lo que se ha dado en llamar proceso de sustitución de importaciones, que se agota hacia 1952, recorre una penosa trayectoria –incluso con revitalizaciones esporádicas– durante décadas, que se acompaña con políticas sociales que cada vez dan menos cuenta de la realidad socioeconómica que se está viviendo.

Quizás el ejemplo más sintomático al respecto es la evolución del sistema educativo no sólo en cuanto al eje estatal/privado, sino también en cuanto al papel crecientemente desconcertado del mundo universitario.

Sin embargo, esta evolución tuvo un carácter complejo. En la medida en que las políticas sociales tuvieron, en importante medida, a los propios actores sociales como sujetos –y ya no sólo como objeto de las

mismas, en el periodo de estancamiento/decadencia (1955-1989) fue dable observar resurgimientos parciales que contrastan con el cuadro general. Cabe recordar que el sistema de salud social, centrado en las obras sociales (ni estatal ni privado), comienza a tener fuerza con posterioridad a 1955.

4. Consecuencias del derrumbe de las políticas keynesianas

En consonancia con el ritmo con que las políticas sociales fueron disgregándose, las consecuencias también adquirieron características particulares. Cabe aquí una comparación con otras realidades.

En Europa,³ se han producido dos efectos principales de gran trascendencia para el futuro. En primer lugar, uno de carácter económico-social. El drama del desempleo creciente parece estar afirmando —en comparación con lo que acaece en los Estados Unidos— que el pleno empleo es incompatible con las políticas sociales tradicionales.

Al respecto, el argumento es de todos conocido: los cambios tecnológicos inducen modalidades laborales que hoy están impedidas a través de una legislación más propia del fordismo que del toyotismo. Obvio es que si la comparación se diera respecto de Japón, el argumento se caería: es que la teoría económica no recoge todas las variables en juego cuando se habla de desempleo; en particular, tiende a dejar de lado estructuras familiares y pautas culturales en cuanto a consumo, papel de las minorías y actitud hacia el trabajo.

La otra consecuencia se está verificando sobre el sistema político, en especial sobre el sistema tradicional de partidos. El Estado de Bienestar promovió un determinado tipo de cuadro y de representatividad política. La desideologización creciente —en la medida en que se producía una verdadera carrera por satisfacer una demanda social siempre incrementada— así como el clientelismo como modo principal de relación entre representantes y representados,⁴ sufren un verdadero choque al precipitarse el universo soviético, al producirse el auge neoconservador y verificarse que aquel estilo tradicional no podrá mantenerse en el futuro.

El resultado extremo se está observando en estos días en Italia. En

³ Benedicto, J. y Reinales, F. (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 17 y ss.

⁴ Bovero, Michelangelo, "Las desilusiones de la democracia", en VV.AA., *La situación mundial y la democracia*, México, UAM/FCE, 1992, pp. 73 y ss.

la medida en que la política queda reducida a capacidad de gerenciamiento y de comunicación, abandonando su papel clásico de transmisor de las utopías o, más en general, de una dimensión de futuro, se rompen las identidades y el electorado comienza a girar hacia aquellos —desde adentro o desde afuera del universo político reconocido— que le garanticen cierta seguridad en un universo sin futuro.

Obviamente, las consecuencias son distintas en la Argentina. Las dificultades para generar empleo no parecerían surgir aquí como efecto de la superación de un modelo económico triunfante sino más bien como la búsqueda de una transparencia que el anterior esquema estaba ocultando. En este sentido, todavía es apresurado hablar de un desempleo estructural creciente. Las cifras conocidas han de ser tamizadas por el hecho de salir de un proceso económico caótico, por la incorporación al mercado de trabajo de nuevos segmentos, producto de la mejor situación que hoy se vive, y por la inmigración golondrina, resultado de los escenarios laborales existentes en países vecinos.

En consecuencia, y recordando que, a diferencia de Europa, las políticas sociales keynesianas en la Argentina reconocen una sangría de décadas, el efecto principal fue que aquellas políticas terminaron generando un efecto redistributivo regresivo del ingreso.⁵ Ejemplos, las “desnaturalizaciones” del FONAVI, transfiriendo más a los empresarios que a aquellos que, se suponía, deberían ser los beneficiarios;⁶ o los subsidios al sistema educativo privado, más orientados a los colegios secundarios para las clases medias en la Capital Federal que a los primarios para sectores populares del interior.

Por lo que se refiere al sistema político, si se tiene en cuenta que el sistema de partidos comienza a tener vigencia indiscutida en 1983,⁷ puede afirmarse que la decadencia de las políticas sociales está asociada a un desgranamiento de la sociedad civil, esto es, a un debilitamiento del conjunto de las organizaciones intermedias, de rica tradición en nuestro país. Sindicatos, juntas vecinales, comisiones de fomento, sufren, por un lado, la feroz represión de los setenta; por el otro, el empequeñecimiento de las transferencias provenientes del estado nacional. El resultado se vive —y se sufre— en la Argentina de hoy, y resulta

⁵ Acerca de la distorsión del gasto en políticas sociales, véase Diéguez, H., Llach, J. J. y Petrecolla, A., *El gasto público social*, vols. I y II, Buenos Aires, Pronatass, 1990, pp. 27 y ss.

⁶ *Ibid.*, vol. VI, pp. 12-22.

⁷ Colombo, Ariel, “El marco político de la descentralización”, en Oscar Grillo (comp.), *La reforma política*, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires, CEAL, 1993, p. 123.

uno de los elementos centrales para entender las modificaciones ideológicas que se observan en la población, en particular los aspectos referidos a un individualismo creciente.

5. Condición de posibilidad de las políticas sociales en un estado postkeynesiano

De lo afirmado hasta aquí se puede deducir que las condiciones de posibilidad de políticas sociales diferentes a las tradicionales pasa por los efectos de redistribución negativa de varias políticas sociales preexistentes y por la dispersión de la sociedad civil.

Ahora bien, el agente principal de toda política social es el estado. Ello no significa que sea su ejecutor exclusivo, ni siquiera el principal. Pero lo cierto es que estamos hablando de políticas, esto es, de orientaciones globales hacia modos específicos de redistribución del ingreso. Desde esa perspectiva, resulta directamente impensable que los *mecanismos* de mercado realicen una tarea que va contra su naturaleza.

Y cuando se reflexiona acerca del estado, es indudable que su fortaleza es mucho menor de lo deseado. Aquí no se está hablando de su extensión o del cuántum del gasto social en relación con el producto. Tan sólo se trata de una referencia acerca de su capacidad para llevar adelante las orientaciones que las autoridades afirman tener.

La reforma del estado, en el sentido de mejorar sus recursos humanos, de dotarlo de una organización eficaz, de articular descentralización con desconcentración, etc., constituyen prerequisites básicos para cualquier política social. Esta tarea todavía tiene *mucho* por delante.

6. Rasgos principales de las políticas sociales en un marco postkeynesiano

En este punto, el gran riesgo es creer que en el estado postkeynesiano la única alternativa posible es la visión neoconservadora. Si bien ella fue la concepción encargada de destruir los vestigios del estado keynesiano, lo cierto es que resulta incapaz de dar una respuesta global una vez que aquel estado ha ordenado nuevamente sus cuentas. Y su incapacidad surge de considerar al individualismo como único marco ideológico posible para las políticas sociales, y a la lógica del mercado como único elemento organizador de las actividades públicas.

En este sentido, me permito marcar algunos ejes que un sistema integrado de política social debería tener presente:

a) las políticas sociales son responsabilidad primaria del estado. Empero, no debe confundirse orientación con acción. Todavía se puede avanzar considerablemente en la actividad de la propia sociedad en las políticas sociales.

En particular, son de interés tres aspectos: el financiamiento, las decisiones y el control.

En cuanto al primer aspecto, debe tenderse a una relación más cercana entre el aporte (público o privado) y la actividad financiada: ello lleva a ponderar la posibilidad de destinos específicos en las contribuciones personales y colectivas.

En el aspecto decisonal, la movilización comunitaria tiene mayores elementos concretos para definir necesidades de infraestructura, equipamiento, personal, horarios, etc., que las tecnocracias distantes.

Otro tanto ocurre con la cuestión del control social respecto de las actividades referidas a las políticas sociales:

b) hay que hacer una clara opción por los agentes que deberán llevar adelante tales políticas. Y al respecto, caben dos grandes consignas. Por un lado, las organizaciones propias de la sociedad civil antes que el estado. Por el otro, antes los gobiernos locales que los centrales;

c) aquí aparece la pregunta por la recomposición de la sociedad civil. La estabilidad y la previsibilidad económica ayudan; pero ello debe acompañarse de políticas eficaces de desarrollo y fomento de la participación en actividades puntuales;

d) las políticas sociales deben ser descentralizadas. La experiencia ya existente señala el potencial de los gobiernos *locales* como alternativa eficaz para atender los tradicionales focos de contradicción entre oferta burocrática y demandas sociales. Al respecto, los límites están claros: por un lado, la falta de fortalecimiento institucional de esas estructuras, la superposición de actividades, la adopción mecánica de otros modelos, y, por otra parte, el peligro de la anarquía decisonal.

A esta última cuestión deben atender prioritariamente los gobiernos provinciales. La descentralización no debe implicar un congelamiento del potencial económico de cada municipio. El estado provincial debe recuperar su capacidad redistributiva en favor de los sectores desprotegidos.

Aunque puede afirmarse que mucho se ha hecho ya en función de la descentralización de la Nación hacia las provincias, poco se hizo, en cambio, de las provincias hacia los municipios;

e) debe apostarse por las organizaciones sociales que ya hoy se encargan de una parte de las políticas sociales. Por ejemplo, en el área de la salud, las obras sociales;

f) las políticas sociales deben basarse en el criterio de intersectorialidad. Esto es, los objetivos, estrategias, actividades y recursos de una política determinada se evalúan no sólo por su impacto en el propio sector, sino también por sus consecuencias en los otros sectores. El actual aislamiento entre las estructuras ministeriales que atienden a distintas esferas de las políticas sociales no facilita este objetivo;

g) deben buscarse marcos normativos para que ese tipo de organizaciones, cuyo objetivo inicial y declarado ha sido la solidaridad, cludan o se rehagan de la burocratización, verdadera enfermedad mortal para tales instituciones;

h) debe articularse la solidaridad con la eficacia. En el pasado no se ha requerido de las políticas sociales ningún tipo de cálculo, de costo ni de productividad. Por supuesto, aquí no se está hablando de la productividad económica sino de la productividad social. Pero es indudable que la eficiencia ha de ser una meta de tales políticas, que no es otra cosa que asegurar que los objetivos buscados se logren y con el menor costo;

i) deben pensarse las políticas sociales no sólo en términos de en cuánto posibilitan efectos redistributivos en el corto plazo, sino también en qué medida facilitan procesos productivos. En este sentido, puede reflexionarse acerca de la falsedad que implica la polémica entre políticas asistenciales o promocionales;

j) recordar que las principales políticas sociales son, primero, la generación de empleo; segundo, salud, educación, seguridad social y vivienda, en ese orden; tercero, políticas promocionales y asistenciales hacia los que están quedando fuera del sistema. Empezar por estas últimas constituye un error tradicional pero no por eso menos grave.

A mi juicio, el gobierno nacional todavía tiene esta asignatura pendiente y de su aprobación dependerá el signo o la caracterización final que le otorgue el juicio de la historia. ♦