

**EN EL PAÍS DEL NO ME ACUERDO.
(DES)MEMORIA INSTITUCIONAL E
HISTORIA DE LA POLÍTICA SOCIAL
EN LA ARGENTINA**

**Julián Bertranou, Juan Manuel
Palacio y Gerardo M. Serrano
(compiladores), Prometeo, Buenos
Aires, 2004, 292 páginas.**

Desde el retorno a la democracia, existe un amplio consenso entre los responsables de la política social, los técnicos y los académicos sobre la importancia de la memoria institucional para mejorar la gestión, el análisis, la evaluación y la transparencia de las políticas públicas. No obstante, en los últimos años sólo hubo esfuerzos aislados por mejorar los procesos de registro de la información en el ámbito público. En la visión de los autores de estos textos, la historia de las políticas sociales en tanto relato historiográfico y aprendizaje social tiene como función no sólo mejorar las políticas y su gestión sino preservar el patrimonio histórico y acrecentar la transparencia del accionar público.

Los artículos compilados por Julián Bertranou, Juan Manuel Palacio y Gerardo Serrano abordan en el campo de la política social los nexos que existen entre la producción y acumulación de información sistematizada de los problemas y las políticas sociales, su historiografía, la formación de la memoria institucional y la gestión pública. Esta perspectiva destaca el rol de la investigación histórica como fuente de recursos para el diseño de políticas y considera los obstáculos en el tra-

bajo de los historiadores como un insumo para perfeccionar los procesos de recopilación y seguimiento de la información.

La obra está dividida en tres secciones. La primera (“Momentos y actores de la política social en Argentina”) examina la relación entre la historia de la política social y el diseño de las políticas. Así, el trabajo de Laura Golbert subraya la escasez de escritos historiográficos sobre la política social destacando su importancia para la formulación de políticas. Las ventajas de incorporar un enfoque histórico que contemple el entramado histórico-social y el legado institucional en el que se diseñan e implementan las políticas se hace evidente en su argumentación. Al mismo tiempo, sugiere áreas de investigación para seguir explorando sobre experiencias pasadas. Por su parte, Juan Suriano repasa la producción de trabajos historiográficos sobre la política social desde la conformación del Estado nacional hasta los primeros gobiernos peronistas. Su trabajo coincide con el diagnóstico elaborado por Golbert y por ello explora las causas de la exigua producción histórica. Su revisión no pretende ser exhaustiva ni cronológica sino destacar los temas y enfoques más interesantes de los trabajos revisados. Marcelo Cavarozzi estudia el vínculo entre la política social y las fórmulas políticas a partir del tránsito de la política oligárquica a la política de masas con especial énfasis en Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. Su exposición ilumina la relación entre los diseños y los modos de implementación de las políticas sociales y los aparatos estatales. A su turno, José

Luis Moreno realiza una “mirada panorámica”(79) de la política social en la Argentina desde el período colonial hasta la actualidad. Las conclusiones del trabajo señalan el debilitamiento del rol del Estado en el diseño e implementación de las políticas sociales en nuestros días. Las rupturas que supusieron las políticas sociales del peronismo clásico sin duda requerían una evaluación exclusiva. Es el trabajo de Luciano Andrenacci, Fernando Falappa y Daniel Lvovich el que da cuenta de ellas. Los autores exponen con gran claridad y detalle la historia institucional y la acción social del Estado argentino desde 1880 a 1955. Un aspecto por demás interesante es la reflexión sobre el Estado de Bienestar construido por los primeros gobiernos peronistas.

La segunda parte (“Gestión y memoria institucional de la política social”) comienza con un estudio de Julián Bertranou sobre el concepto de memoria institucional. El autor despliega un análisis descriptivo de las variables que permiten comprender los procesos de construcción y debilitamiento de la memoria institucional. El autor explica claramente cómo la memoria institucional cumple las funciones de reducción de la incertidumbre al generar criterios compartidos para la intervención pública y de cohesión de los agentes involucrados a partir del compromiso colectivo. No obstante, señala que las memorias pueden consolidar no solamente buenas prácticas sino también pautas ineficaces e ineficientes. Por ello, ensaya un conjunto de apreciaciones normativas que avalan la generación de una “memoria institucional abierta al apren-

dizaje” (134) cuya función es mejorar progresivamente los procesos de gestión pública. En esta línea Roberto Martínez Nogueira presenta un artículo que destaca los factores históricos, institucionales y organizacionales que inciden en la generación, incorporación y acumulación de saberes a todo el ciclo vital de las políticas públicas de lucha contra la pobreza. Entre los obstáculos para la construcción de un aprendizaje social identifica la débil institucionalidad del Estado argentino, su naturaleza “remanente”, la presencia de proyectos aislados en detrimento de una política social planificada, la tercerización del trabajo institucional y el desarrollo todavía embrionario de una comunidad de políticas. A continuación, Fabián Repetto y Javier Moro emprenden el desafío de analizar las consecuencias de los procesos de descentralización y focalización de las políticas sociales impulsados principalmente en la década de los 90 con el objetivo de reducir el gasto social. El trabajo se concentra en las áreas de salud, alimentación, vivienda y educación a partir de la descentralización y en las políticas focalizadas dependientes del gobierno nacional. Desde esta perspectiva destacan los principales atributos del concepto de capacidad institucional que hubiesen permitido reformas exitosas y generado prácticas públicas realmente eficientes y eficaces. Guillermo V. Alonso examina la historia institucional de los organismos de control y fiscalización del seguro social de salud en Argentina como el legado que debe afrontar la Superintendencia de Servicios de Salud. Si bien contempla el enfo-

que institucional, el trabajo subraya principalmente las relaciones entre los organismos públicos reguladores y los actores no estatales vinculados a la prestación de servicios de salud. Estas relaciones consolidadas en arreglos institucionales condicionaron fuertemente la efectiva labor pública. No obstante, el autor expone ciertas oportunidades que se presentan para articular una mayor autonomía política y organizacional en este área. El artículo de Enrique Tandeter y Andrés Pak Linares descompone a partir de un estudio de caso los problemas presentes en la gestión pública para llevar adelante la tarea archivística de manera efectiva. El caso del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSMA) argentino es considerado por los autores representativo de la situación en otros sectores de la administración pública. Bajo esta premisa evidencian las dificultades para el cumplimiento de la legislación vigente en materia de archivo, la escasa voluntad política y los exiguos recursos materiales y humanos que entorpecen no sólo la posibilidad de mejorar la conservación del patrimonio nacional sino las oportunidades de agilizar los trámites administrativos, de fomentar la transparencia del sector público y de aprovechar la documentación existente para delinear mejores políticas. El trabajo de Gustavo Gamallo proporciona un punto de partida para la reflexión sobre los sistemas de valoración y percepción sobre los que se construye la información y su uso como forma de control social. Por otro lado, agrega un nuevo caso de estudio que ejemplifica las dificultades para

el relevamiento, construcción y uso de la información pública a partir del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO-MDSMA).

La última parte del libro se titula “Política y cuestión social”. Un elemento común a los trabajos comprendidos en esta sección es que destacan la necesidad de repensar las particularidades del mercado de trabajo actual y de la pobreza. Las conclusiones señalan la importancia de replantear las estrategias que debe asumir la política social en el período actual. El trabajo de Eduardo Amadeo reúne reflexiones en torno a los cambios en el mercado de trabajo y en las características que asume la pobreza en el presente. Además, destaca a partir de su experiencia las dificultades que se enfrentan en un sistema federal para consensuar una política social integral. Su propuesta reivindica la necesidad de no excluir las políticas focalizadas ni las universales, orientándose a combinarlas con una política de ingreso mínimo. A su turno, Ernesto Aldo Insuani compara las características del liberalismo, el keynesianismo y el neoliberalismo como etapas históricas sucesivas en los últimos doscientos años con especial atención en los rasgos que asumen en el neoliberalismo las relaciones entre el mercado formal del trabajo y el crecimiento de la economía. Analiza particularmente el concepto de “trabajo” y propone ampliarlo en la noción que denomina “trabajo socialmente relevante” (278), que asocia el trabajo más a la construcción de capital social que a la generación de productos y servicios. Su

trabajo es un aporte al debate abierto por André Gorz y Pierre Rosanvallon sobre el ingreso social. Las particularidades del mercado formal del trabajo en la actualidad y el fenómeno de la exclusión lo conducen a reflexionar sobre la forma en que podría implementarse un ingreso social: incondicional para la vejez y la infancia y condicional fundamentalmente para los jefes de hogar desocupados.

Si hay un aspecto de esta obra que merece una mención especial es el consenso que provoca en torno a la necesidad de volver a pensar la política social. No sólo están presentes en los artículos las deficiencias del sector público y los impedimentos y condiciones a los que debe enfrentarse. También están fundadas las razones que deben conducir a un nuevo abordaje de la realidad social. Las transformaciones en el mercado de trabajo, la pobreza, la exclusión y el debilitamiento del sector público explican en la mayoría de los casos el fracaso de las políticas sociales. El diagnóstico expuesto en esta obra desafía tanto a políticos y técnicos como a académicos y responsables de la gestión pública a generar nuevos conocimientos y estrategias que permitan fortalecer las capacidades institucionales en un área insoslayable de la acción pública.

Marina Calamari

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA ARGENTINA EN EL SIGLO XX

Roberto Cortés Conde, Edhasa, Buenos Aires, 2005, 356 páginas.

“La evolución de la economía argentina en el período que va desde las últimas décadas del siglo XIX hasta fines del XX ha sido desconcertante”. Con esta frase Roberto Cortés Conde comienza un detallado recorrido por la historia económica argentina, intentando analizar su evolución a lo largo de diferentes períodos muy dispares. Partiendo del espectacular crecimiento económico de finales del siglo XIX, Cortés Conde transita más de un siglo de economía política, en que la Argentina pasó de ser un país promisorio a registrar una inédita depresión de casi dos décadas de duración hacia 1989. “Frustración” es la sensación que da impulso a la búsqueda de explicaciones y a la creación de este libro, con el objetivo de hacer menos “desconcertante” la historia económica argentina.

“Superávit fiscal primario”, “oferta monetaria”, “PBI per cápita”, “inversión bruta”, son conceptos básicos que hoy son familiares hasta para los neófitos en temas económicos. Sin embargo, no resulta algo tan familiar encontrar, por ejemplo, un gráfico sobre la evolución de la oferta monetaria en la economía argentina entre 1880 y 1914. ¡O los valores de “riesgo país” entre 1829 y 1880! Y precisamente de eso se trata este libro: de analizar la historia argentina desde los conceptos económicos actuales.