



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas



**CENCOES**  
Cooperativas y Economía Social

## **Políticas sociales durante la posconvertibilidad: ¿ruptura o continuidad del paradigma neoliberal?**

*Un marco para caracterizar las transformaciones en la política social y su  
aplicación para el caso argentino en la posconvertibilidad. (1ra versión)*

*Por Lic. Daniel R. Nieto Michel*

Documento de trabajo: Nieto Michel, Daniel R., "Políticas sociales durante la posconvertibilidad: ¿ruptura o continuidad del paradigma neoliberal?", CENCOES, Secretaría de Bienestar Estudiantil, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, agosto de 2014.

## **Introducción:**

La etapa política que comenzó con el quiebre del régimen de convertibilidad suele ser presentada como una ruptura respecto de la década “neoliberal” tanto desde una perspectiva política como económica. La recuperación de la economía argentina desde mediados de 2002 tuvo una inmediata repercusión sobre el mercado de trabajo. Durante los primeros años de la década, la tasa de desocupación disminuyó y mejoraron las condiciones laborales de la población ocupada. En este contexto laboral, la dramática situación social del final de la convertibilidad comienza a ser parcialmente revertida: disminuye la tasa de pobreza y de indigencia entre los hogares urbanos como consecuencia del crecimiento real de los ingresos laborales y mejora la equidad en la distribución del ingreso. Si bien estas tendencias se atenúan hacia la segunda mitad de la década pasada, y desde hace dos años parecerían revertirse, es evidente que la etapa iniciada a principios del siglo XXI establece un punto de inflexión en el deterioro de la sociedad argentina del último cuarto del siglo pasado.

Este contexto socioeconómico sirve de marco para plantearse hasta qué punto asistimos a una reversión de los paradigmas de políticas públicas que dominaron la administración del gobierno en la segunda mitad del siglo XX en nuestro país, y en qué medida las actuales políticas estatales, especialmente aquellas que se ocupan de la cuestión social, son una ruptura respecto del abordaje que el neoliberalismo desarrolló en torno a la nueva cuestión social, conceptualización que caracterizaba a la irrupción, en los capitalismo posindustriales, de nuevas y más profundas formas de desigualdad social. Si las actuales políticas son una ruptura, ¿significa que asistimos a un proceso de construcción de un nuevo paradigma de políticas sociales de carácter universalista, capaz de reemplazar al tradicional modelo de seguridad social de base contributiva y organizada a partir de los colectivos ocupacionales?

El presente trabajo se propone responder estos interrogantes a partir de revisar las orientaciones de las políticas sociales recientes desde la perspectiva teórica que reconoce en ellas diferentes proyectos políticos e ideológicos, que se pueden distinguir por el tipo de estratificación social que generan y por la concepción de ciudadanía social que proponen. Este marco teórico remite a las teorías sobre el Estado de Bienestar y se inscribe en la tradición que, a partir de reflexionar sobre el sentido político de las medidas sociales, reconoce una trama fundamental para entender los procesos de las sociedades contemporáneas.

## **Las políticas sociales en la posconvertibilidad: ¿un cambio de paradigma?**

En el último cuarto del siglo pasado se registraron cambios importantes en las estructuras productivas y sociales de los países capitalistas que han redefinido los términos de la relación entre el estado y la sociedad. Más específicamente, se observa que los modos de intervención estatal orientados a mantener la cohesión social han sido interpelados por un conjunto de transformaciones en los planos de la economía, del funcionamiento del mercado de trabajo y en las estructuras familiares, que han puesto en cuestión las políticas sociales desarrolladas desde mediados del siglo XX por los estados nacionales de los países capitalistas centrales y en los estados desarrollistas de América Latina. En este sentido, se encuentra consenso en la literatura en relación a dos tipos de cuestiones. En primer lugar, que los cambios en el funcionamiento del sistema capitalista han debilitado los mecanismos de integración social establecidos en torno al trabajo (Fitoussi y Rosanvallon 1997, Atkinson 1998, Castel 1998, Beck 2000). En segundo término, las políticas basadas en los seguros sociales de los trabajadores y en las grandes instituciones universalistas tienden a perder la centralidad que tuvieron durante los 30 años dorados del Estado de Bienestar (Offe y Keane 1984, Isuani, Lo Vuolo et al. 1991, Esping-Andersen 1996). Estas dos cuestiones suelen ser tratadas como procesos simultáneos que, desde mediados de los setenta, expresan la crisis de una dinámica socio-económica, de producción y reproducción de los modos de vida y de regulación de la estructura social, que suelen caracterizarse como “crisis del Estado de Bienestar” y “nueva cuestión social” (Isuani 1991).

Esta problemática, que ha sido largamente discutida, puede ser organizada en torno a tres ejes, según donde se ponga el acento, para intentar una interpretación sobre el curso que siguen los procesos sociales en los capitalismo contemporáneos. En el primer eje el planteo gira sobre la vigencia del proyecto igualitario del Estado de Bienestar en los capitalismo contemporáneos caracterizados por una ampliación significativa de las desigualdades sociales. Un segundo eje analiza las consecuencias que, sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, ha tenido el proceso de cambio en las estructuras productivas de la economía. Finalmente, la tercera perspectiva pone el acento en los problemas de integración social que se derivan de la crisis del trabajo asalariado como vector de integración y, por lo tanto, el riesgo creciente de exclusión social que amenaza a las personas que quedan al margen del mercado de trabajo.

En América Latina, estas cuestiones estuvieron muy presentes durante la década del noventa, tanto en el ámbito académico como político, como consecuencia de los efectos de las reformas neoliberales sobre las estructuras sociales de los países de la región. La profundización de la heterogeneidad en la estructura productiva y la creciente segmentación laboral generaron las condiciones para el incremento de la desigualdad social (Salvia 2012). Las políticas sociales diseñadas en aquellos años en la región tuvieron una clara inspiración en las recomendaciones de organismos financieros internacionales, los cuales ponían el énfasis en focalizar la política social en la “lucha contra la pobreza”

(entendida como un fenómeno ajeno al funcionamiento general de la economía y la sociedad), en la descentralización de los servicios sociales y en la privatización e individualización de los seguros sociales (Grassi 2003, Danani 2005). Este modelo de políticas se planteó como una ruptura con la política organizada sobre la base de servicios sociales universales y estatales a los que se criticaba por el exceso de burocracia e ineficiencia y por seguros sociales contributivos a los que se les cuestionaba su sustentabilidad financiera y las rigideces que implicaban para el funcionamiento del mercado laboral.

En el caso específico de Argentina, la política social previa al neoliberalismo fue una larga construcción institucional en torno a principios contradictorios, ya que si bien primó un fuerte universalismo en relación a la educación y salud públicas, en los seguros sociales primó el corporativismo ocupacional basado en la expansión del empleo industrial durante los años cuarenta y cincuenta (Lo Vuolo y Barbeito 1994). En este sentido, es conveniente aclarar que si bien el sistema de seguridad social tuvo su momento de mayor expansión durante los años de gobierno de Perón (1946–1955), su origen es anterior al peronismo, y los gobiernos posteriores continuaron ampliando tanto la cobertura como los riesgos cubiertos por el sistema. Un punto importante para destacar es que, en el caso argentino, el modelo de política social “contributiva” tuvo como protagonista al asalariado formalmente registrado, y este tipo de trabajador representaba casi dos tercios de la población activa a mediados de los setenta (Beccaria y López 1996). Si bien no se puede afirmar que, en este sentido, la sociedad argentina tuviera características similares a las sociedades salariales europeas, el desarrollo y cobertura de la población asalariada alcanzó niveles mucho mayores que en el resto de América Latina.

Estas características del caso argentino sugieren que el proceso de integración social durante el siglo XX, basado en el empleo asalariado estable y protegido, permitió la conformación de una sociedad relativamente homogénea que contrastaba con la fuerte desigualdad social que caracterizó al resto de la región (Souza y Tokman 1976). Desde esta perspectiva es que algunos autores caracterizaron al Estado Argentino como un “Estado de Bienestar” aunque éste hubiera tenido rasgos autoritarios y sin que se hayan alcanzado grados homogéneos de protección social. Sin embargo, desde mediados de los setenta surgen elementos claros que indicaban el deterioro de ese modelo de integración social (Lopez y Monza 1995). La crisis hiperinflacionaria de 1989, con la que terminaría el gobierno de la restauración democrática, el ícono del final de una época que dejó el terreno allanado para la agenda de reformas neoliberales de la década siguiente.

Este proceso de reformas produjo una significativa transformación de la estructura productiva y del funcionamiento del mercado de trabajo, que se expresó en la declinación del empleo industrial y en el avance de los empleos de servicios, en la creciente brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados y en el deterioro de las condiciones de trabajo de los ocupados en actividades de baja productividad (Damil, Frenkel et al.

2002). Es así como los niveles de desocupación y subocupación alcanzaron niveles récords, y esta circunstancia tuvo como consecuencia la desarticulación de los mecanismos de integración social centrados en el empleo asalariado (Feldman y Murmis 1996). En este contexto, en las políticas sociales se introdujeron importantes componentes asistenciales focalizados y procesos de descentralización y cogestión de la política social con organizaciones de la sociedad civil y de municipios con el objetivo de mitigar los efectos sociales del proceso de reformas económicas. Tanto este modelo de política social como las políticas de reforma económica han sido criticados a la luz de la experiencia histórica. Por un lado, las reformas neoliberales fracasaron en cuanto a la capacidad de generar una estructura productiva que vertebrara el mercado interno con la inserción en la economía internacional de la Argentina; y por el otro, las políticas sociales de la década del noventa se transformaron en un sistema asistencial, clientelar y poco efectivo para intervenir sobre las cuestiones sociales que emergían como consecuencia de la crisis en el mercado de trabajo (Grassi 2003).

La salida del régimen de convertibilidad luego de la crisis económica de fines del de 2001 y el cambio en las condiciones económicas internacionales que favorecieron los términos del intercambio de la economía argentina, trajeron aparejado una modificación en las condiciones políticas y la posibilidad de desarrollar políticas económicas que sacaran al país de la recesión económica que atravesaba desde 1998. Ello desembocó en un proceso virtuoso de recuperación del empleo y de mejoras significativas en los ingresos laborales. En este nuevo escenario económico y político surgieron nuevas iniciativas en el campo de las políticas sociales (moratoria previsional, Asignación Universal por Hijo (AUH), programas de empleo social) que se proponían como una ruptura respecto de las políticas de la década del noventa y cuyo objetivo era la inclusión social y la ampliación de derechos (Lo Vuolo 2009, Isuani 2012, Roca, Golbert et al. 2012).

Sin embargo, surgen varios elementos que permiten poner en cuestión las afirmaciones anteriores. En primer lugar, las políticas de ampliación de la cobertura previsional y la extensión de las asignaciones familiares a los trabajadores informales han sido políticas que han tenido requisitos diferentes a los del régimen común, ya que tanto la moratoria previsional como la AUH hacen distinciones específicas entre sus universos de beneficiarios y quienes se encuadran dentro del régimen establecido de la seguridad social (Lo Vuolo 2009). En segundo lugar, los sistemas de educación y salud pública mantienen el carácter descentralizado que adquirieron en el pasado y coexisten con sistemas privados que han incrementado sus "clientelas". De este modo, se profundizó la segmentación de las calidades prestacionales según la capacidad de pago de la población. En tercer término, como las políticas laborales y los subsidios por desempleo no han tenido un carácter general o universal, se mantienen algunos de los problemas de las políticas focalizadas de la década anterior (discrecionalidad) sin poder resolver los problemas de empleabilidad de las poblaciones beneficiadas.

Por lo tanto, parece legítimo interrogarse sobre en qué medida la política social en la posconvertibilidad representa una ruptura respecto de la década del noventa, considerando no sólo los efectos materiales que sobre los sectores populares tienen las transferencias monetarias, sino también en relación al tipo de ciudadanía que proponen y al tipo de estratificación social que promueven. Estas preguntas surgen dentro de un contexto muy distinto al de los noventa en dos sentidos relevantes: primero, los recursos apropiados por el sector público para hacer políticas públicas se han incrementado considerablemente en esta década respecto de toda la historia argentina reciente; y en segundo lugar, el funcionamiento del mercado de trabajo, en la primera mitad de la década, permitió reducir fuertemente la tasa de desocupación respecto de las tasas observadas en la década anterior. Por lo tanto, la política social de la posconvertibilidad tiene a favor que opera en un contexto de menores restricciones fiscales y que convive con una dinámica laboral más inclusiva respecto de la década pasada. Estos dos factores permiten asumir, a priori, que existen condiciones iniciales razonablemente favorables para el resurgimiento de políticas sociales de inspiración igualitaria, más en línea con los años de oro del Estado de Bienestar que con la retracción neoliberal de los noventa. En las siguientes secciones se intentará responder estas preguntas a partir de analizar cómo fue caracterizada la política social en el desarrollo capitalista y sobre la base de un marco analítico que se propone para caracterizar las políticas sociales en el presente.

## **1. Desarrollo capitalista y política social**

Si bien, por “política social” se puede comprender a toda acción colectiva que tenga por objeto intervenir para reducir el riesgo social, —como por ejemplo las acciones de las autoridades romanas destinadas a alimentar a los pobres o las *poor laws* de la Inglaterra del siglo XVI— en la sociedad capitalista, la política social adquiere una dimensión específica que la define y la caracteriza: es la acción estatal destinada a mediar entre el imperativo igualitario de la democracia liberal y la desigualdad objetiva que se deriva del funcionamiento de la economía capitalista. En este sentido, la especificidad de la política social en el capitalismo contemporáneo es organizar y regular la cuestión social que, como señala Robert Castel, “es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura” (Castel 1995: pág. 20). En los albores de la sociedad capitalista, la cuestión social se constituyó en torno a las condiciones de vida —el pauperismo— de la clase obrera y a las desigualdades sociales que se conformaban en el proceso de modernización de las sociedades. Por lo tanto, las políticas sociales son, en su sentido moderno, estrategias estatales destinadas a mediar entre las desigualdades propias del funcionamiento del sistema capitalista y la igualdad jurídica de la comunidad política democrática, y mantienen una estrecha relación con las necesidades de legitimación de la autoridad política desde que la regla democrática regula el sistema de gobierno.

En este sentido, las políticas sociales en la modernidad capitalista suponen una intervención en el centro del proceso de acumulación y reproducción social que contemplara la tensión estructural en las sociedades capitalistas entre los imperativos igualadores del régimen democrático de gobierno y la configuración de la desigualdad que surge del régimen de propiedad privada de los medios de producción (Offe y Keane 1984). Las primeras políticas sociales de la modernidad, previas al Estado de Bienestar, que estaban centradas en constituir los mercados de trabajo, eran políticas de proletarización, generalmente coercitivas, que buscaban eliminar las resistencias a la asalarización masiva de la fuerza laboral. También se regulaban las condiciones de uso de la fuerza para salvaguardar su capacidad de reproducción y se desplegaron los primeros sistemas universales de educación básica y las regulaciones sobre higiene y salubridad. Desde esta perspectiva, las políticas sociales anteriores al Estado de Bienestar constituían dispositivos para cuidar a la población como recurso productivo, como fuerza de trabajo y para evitar que el pauperismo sea fuente de protestas sociales que desestabilicen el orden social. Por ejemplo, las políticas sociales punitivas del “vagabundeo” o las “workhouses” de la Inglaterra del siglo XIX constituyeron dispositivos centrales para regimentar la conformación de grandes contingentes de trabajadores de origen rural que debían ser empleados por las ciudades como consecuencia del desarrollo industrial.

El Estado de Bienestar, en cambio, más que mediar en la tensión entre capitalismo y democracia, fue (es?) una afirmación de que el capitalismo y el bienestar de las mayorías no tenían por qué ser incompatibles. En este sentido, las políticas sociales del Estado de Bienestar se propusieron explícitamente garantizar la ciudadanía social universal para que los derechos civiles y políticos resulten democráticamente significativos. El Estado de Bienestar comprendió una matriz de política social destinada a garantizar pisos altos y homogéneos en las condiciones de vida de la población a través de la “socialización” de los riesgos sociales (seguridad social), de la regulación del mercado de trabajo para asegurar el estatuto del asalariado y de provisión de servicios sociales universales. El proyecto igualitario del Estado de Bienestar presentaba una mezcla totalmente nueva de colectivismo e individualismo: por un lado, el ciudadano prevalecía sobre los antiguos correlatos de clase; pero, por el otro, la ciudadanía suponía una inscripción a la sociedad que se apartaba del individualismo que asocia libertad con autosuficiencia individual. El Estado de Bienestar, desde el punto de vista ideológico, fue una conjunción, tal vez parcial y transitoria, del pensamiento liberal democrático con el socialismo reformista, en un intento por integrar las nociones de libertad e igualdad y superar tanto el individualismo del primer liberalismo como el colectivismo de la doctrina socialista.

Las diferentes características que asumió la política social en la modernidad, tanto antes como durante el periodo de oro del Estado de Bienestar, llevaron a que, desde diferentes enfoques de la teoría social, se las estudiara para comprenderlas desde el punto de vista de las funciones que éstas cumplen en los procesos de regulación y legitimación del sistema capitalista, en los mecanismos de integración social que vertebran y en relación a los

regímenes de estratificación social que constituyen. Estas diferentes miradas sobre el objeto y sentido de la política social han constituido, en el campo de la teoría social, una clave importante para entender el funcionamiento de las sociedades capitalistas tanto durante el siglo xx como en la actualidad, y permite avanzar en el estudio y caracterización de los procesos sociales que han constituido las sociedades contemporáneas y entender mejor sus conflictos.

Karl Polanyi, en su conocido trabajo *La gran transformación* (Polanyi 1957), interpreta la política social como parte de un contra-movimiento de la sociedad frente al mercado que se contraponía al principio liberal de la autorregulación para organizar un principio social diferente: el de la protección social que tiende a la protección del hombre y de la naturaleza. Los mecanismos de “autodefensa social” van a constituirse, para Polanyi, en dispositivos que buscaron moderar el funcionamiento salvaje del mercado laboral, “el molino satánico”, cuyas consecuencias, en términos de desintegración social, ponían en riesgo la reproducción de la sociedad. En la segunda mitad del siglo xx la “autodefensa social” se constituyó en el Estado de Bienestar, e impuso una pausa histórica al funcionamiento del “molino satánico”, a partir del cual se vertebran los mecanismos de regulación de la sociedad, su capacidad de reproducción y su cohesión interna.

Posteriormente, T.H. Marshall expuso su conocida reflexión sobre la génesis de los derechos, en la cual, la política social, se convierte en el vehículo de realización de los derechos sociales a partir de los cuales las desigualdades sociales son minimizadas al punto que se vuelven políticamente tolerables (Marshall 1950). En el pensamiento de Marshall, un grado mínimo de seguridad y bienestar económico es indivisible de la posesión de los derechos civiles y políticos que regulan la propiedad y la pertenencia a la comunidad política, ya que éstos sólo adquieren sentido democrático cuando pueden ser ejercidos plenamente. Los derechos sociales son, por lo tanto, una construcción histórica que permite el ejercicio de la ciudadanía en plenitud de capacidades a todos los miembros de la comunidad política. La política del Estado de Bienestar, al asegurar los derechos sociales, permite reconfigurar la estructura social y diluye los correlatos de clase en la figura del ciudadano con igualdad de condiciones.

La sociología sistémica posmarxista ubicó a la política social en el centro de sus reflexiones sobre la crisis de legitimidad de los capitalismo tardíos. Para Habermas, las políticas sociales son el producto del sistema político administrativo orientado a obtener la lealtad de masas como un insumo clave de la legitimación del sistema capitalista. La crisis de legitimación emerge en una formación social cuando las intervenciones del sistema político administrativo son bloqueadas por el sistema económico y el proceso de acumulación de capital se detiene al quedar atrapado en las fuerzas disruptivas de la lucha de clases (Habermas 1973).

Para Claus Offe, las políticas sociales tuvieron la función de organizar el mercado laboral — políticas de proletarización— y de regular el problema de compatibilidad entre el proceso de acumulación de capital y los reclamos por mejoras en las condiciones de trabajo. En este sentido, las políticas sociales son parte de una estructura normativa que tiende a intervenir en tres dimensiones de problemas sistémicos que no se resuelven por mecanismos de mercado: la *asalarización* activa, la socialización de los riesgos y áreas de vida que no se encuentran mercantilizados y el balance entre demanda y oferta de trabajo (Offe y Keane 1984).

El sociólogo francés Robert Castel (1995) remite al concepto de “sociedad salarial” para referirse a los rasgos centrales del modelo social construido en torno a las intervenciones del Estado de Bienestar en los capitalismos desarrollados. En este sentido, se puede decir que el Estado de Bienestar actuaba de modo directo sobre las relaciones laborales por medio de la legislación laboral y de modo indirecto en la promoción y generalización de los seguros sociales. Paralelamente, en la sociedad salarial, el Estado amplía los alcances de los servicios sociales básicos (salud, educación, infraestructura) y asegura su provisión pública y universal. Por último, la política asistencial cumple el rol, en el marco de la sociedad salarial, de “contener” y/o “promover” a los grupos sociales que no son absorbidos por el mercado de trabajo o cuya participación se realiza por fuera de la condición salarial.

La sociedad salarial no sólo sostiene sus equilibrios internos por medio de las políticas sociales del Estado de Bienestar. Castel señala un segundo dato histórico relevante para explicar las condiciones de desarrollo de la sociedad salarial: “el estado de crecimiento”. La consolidación de la sociedad salarial se dio, además, en el marco del crecimiento de la sociedad industrial, de su capacidad de producción, de su productividad y de su poder de compra. Es decir que la condición salarial fue parte de un proceso más amplio de organización del sistema capitalista en torno a la masificación y estandarización de las formas de gestión del empleo en grandes establecimientos industriales según las prescripciones del taylorismo, primero, y del fordismo después; y por políticas económicas orientadas a regular el ciclo económico y a sostener la demanda efectiva por medio de la promoción del pleno empleo de la fuerza de trabajo y de la propiedad pública de vastos sectores económicos, lo que se conoce como keynesianismo.

Este conjunto articulado de políticas económicas y sociales, constituyeron el núcleo central del Estado de Bienestar y de los procesos de integración social por medio de los cuales “los sujetos se inscriben en la organización social para obtener no sólo un lugar físico y simbólico, sino también el derecho a beneficiarse de los sistemas de protección social que salvaguarden el acceso y permanencia de los sujetos en ese lugar” (pág.: 368).

Para la escuela de la regulación, la yuxtaposición histórica entre keynesianismo, fordismo y Estado de Bienestar constituyen un sistema común de regulaciones económicas y sociales que denominaron “modo de regulación” y permiten la reproducción de “un régimen de acumulación” (Aglietta 1979). Las relaciones salariales y el Estado de Bienestar constituían

elementos indivisibles del proceso de valorización del capital y de legitimación del sistema político, que permitían la reproducción de un régimen de acumulación al que llamaron “fordista”, cuya temporalidad histórica recorre al capitalismo industrial que emerge luego de la crisis del año 30 y que se comienza a manifestar cuando se pone en cuestión al conjunto de las instituciones sociales de la etapa fordista, entre ellas al Estado de Bienestar y sus políticas sociales.

En un esfuerzo significativo por elaborar un marco teórico para caracterizar la política social en la modernidad capitalista, Soldano y Andrenacci identifican, en primer lugar, una política del trabajo que involucra tanto las regulaciones específicas sobre las relaciones laborales como los mecanismos de protección social de los trabajadores y sus familias. En segundo lugar, mencionan las políticas de servicios públicos universales y de desarrollo de infraestructura social básica, complejo de políticas que involucran a los servicios de educación, salud, vivienda, transporte, etc. Por último, aparecen las políticas asistenciales que operan sobre grupos sociales en riesgo o vulnerables con dificultades para incorporarse plenamente al mercado de trabajo. Los autores distinguen entre las intervenciones en el centro y en los márgenes del sistema social, y establecen que aquellas intervenciones sobre el centro son las que se proponen estructurar y sostener los mecanismos de integración social, mientras que las intervenciones en los márgenes son aquellas que se proponen regular o administrar la desafiliación social (Soldano y Andrenacci 2006).

Los autores sitúan al menos tres momentos de la política social. El “Estado Clásico”, correspondiente con los inicios del desarrollo capitalista, en donde el rol de la política social fue el de conformar el mercado de trabajo y gestionar la proletarianización de la fuerza de trabajo rural; el momento del “Estado Social” en donde la política social tuvo en su centro la consolidación de la relación salarial, en tanto que el empleo asalariado se convertía en el vector principal de la integración social y, por lo tanto, las políticas regulaban el funcionamiento del mercado de trabajo, y el estatus de los asalariados en la sociedad adquirirían primacía sobre todas las demás. Por último, plantean el momento del “Estado Neoclásico”, en el cual el rol de la política social es gestionar la desafiliación por medio de las políticas asistenciales y la individualización de la gestión de riesgos por la vía de la privatización de los seguros sociales y de las instituciones universalistas.

Un problema que tienen todos estos enfoques, en la intención de caracterizar el sentido de las políticas sociales, es la falta de especificidad para capturar los diferentes modos en que el Estado de Bienestar constituyó la trama política y socioeconómica de los capitalismo contemporáneos y del cual resultaron diferentes maneras de implementar la política social. Por ejemplo, las relaciones industriales y la regulación del mercado de trabajo han asumido diferentes configuraciones que van desde la fuerte regulación de Europa Continental a la flexibilidad norteamericana, la que, a su vez, es distinta de la flexiseguridad escandinava. En el mismo sentido, los emblemáticos modelos de seguridad social a la “Beveridge” y “Bismarckianos” difieren entre sí, tanto en su definición de cobertura como en

el mecanismo de financiación de los seguros. Lo mismo se puede decir sobre la universalización de los servicios sociales, ya que no todos los Estados proveen estos servicios de modo universal, ni la propiedad y gestión de éstos ha sido exclusivamente estatal. También Castel propone entender al Estado Social como un proceso histórico que se puede representar como una trayectoria “que de los trozos y fragmentos que lo constituyeron inicialmente fue desplegando todas sus ambiciones hasta pretender conducir el progreso”. En ese sentido, Castel señala que el Estado Social es “socialdemócrata” y que “sólo en los países escandinavos alcanza la categoría de tal, que Francia lo habría sido menos y que Estados Unidos, tal vez, nunca” (págs. 391 - 392).

La comparación entre variedades de Estados de Bienestar o de “capitalismos de bienestar”, para usar el término acuñado por Esping Andersen, abonó el estudio de los diferentes principios que organizan las políticas sociales, los distintos modos de solidaridad social que promueven y la influencia que tienen sobre la estratificación social en las sociedades capitalistas. Esping Andersen se propuso estudiar el funcionamiento de los capitalismos avanzados a partir de entender al Estado de Bienestar como parte de un sistema de gestión de los riesgos sociales y de provisión de bienestar que se integra no sólo por el estado, sino también por el mercado y por la familia. La interacción entre estas tres instituciones, que se denomina la “tríada del bienestar”, permite distinguir diferentes clases de regímenes de bienestar que difieren entre sí según el tipo de estratificación social que generan y en los grados de desmercantilización de la fuerza de trabajo que promueven (Esping-Andersen 1990).

El papel del Estado varía en cada régimen de acuerdo a cómo han sido históricamente procesados los conflictos de clase en las democracias occidentales, tanto en términos ideológicos como políticos. Por ejemplo se señala que “los diferentes Estados de Bienestar nacionales se adhieren a unas nociones de igualdad distintas” y que aun “en el seno de un mismo Estado coexisten diversos conceptos de igualdad” (Esping-Andersen 1999 pág.: 49), lo que permite que se pueda construir una caracterización de las políticas sociales en función del concepto de igualdad social que promueven y del cual resulta un tipo específico de estratificación social. Esping Andersen distingue tres modelos puros: el régimen anglosajón, caracterizado como liberal y residual; el europeo continental, caracterizado como conservador y corporativo y el escandinavo, caracterizado como socialdemócrata e institucional.

En los regímenes liberales, la cohesión social ha estado históricamente sostenida por la promesa de la movilidad social en sociedades marcadamente polarizadas por sus desigualdades. En este modelo, no es tan relevante la intensidad de las desigualdades socioeconómicas como la existencia de mecanismos que permiten y promueven la posibilidad de superarse individualmente por medio del progreso laboral. La igualdad entendida como igualdad de oportunidades es lo que cuenta para el modelo liberal, y por lo tanto, las desigualdades de la estructura social pueden ser socialmente toleradas sin

implicar un riesgo de fractura social. En cambio, la posibilidad de bloqueo de los mecanismos de movilidad social sí constituye un peligro para la legitimidad social del orden liberal.

En los regímenes socialdemócratas, el vector central de la integración social es la conformación de una estructura poco diferenciada según categorías, estatus o estilos de vida. El concepto de igualdad en este modelo es más fuerte que en el modelo liberal, y las intervenciones del Estado de Bienestar se proponen amortiguar todo lo posible la estratificación social que emerge del mercado de trabajo. La promesa de una sociedad socialmente homogénea sostenida por medio de la producción colectiva de servicios sociales y los generosos subsidios personales, supone un apoyo amplio al Estado de Bienestar que se traduce en estructuras fiscales muy progresivas y que permiten una corrección muy fuerte de la distribución primaria del ingreso. El peligro de ruptura se manifiesta cuando, a pesar del funcionamiento del Estado de Bienestar, emergen situaciones de desigualdad social ya sea como consecuencia de la propia dinámica laboral (principalmente) o como resultado de procesos migratorios o demográficos (adicionalmente) que intervienen modificando la estructura de ingresos y estilos de vida de la sociedad.

En los regímenes conservadores, el proceso de integración social se constituye en torno a la promesa de empleos estables y protegidos que aseguren la posición económica de las familias. En este modelo, la idea de la igualdad social se construye en torno a la seguridad laboral y al mutualismo ocupacional que organiza los seguros sociales. La integración social opera en relación al derecho de pertenencia a un colectivo socio-ocupacional a partir del cual se forjan las identidades sociales en una estructura social marcada por las jerarquías que se establecen en el mundo del trabajo y las relaciones industriales. En este modelo, los procesos de diferenciación social impactan sobre la cohesión de una sociedad cuando se ven afectadas las protecciones laborales del núcleo central de la fuerza de trabajo y cuando las estructuras familiares pierden estabilidad. Si bien estas dos situaciones tienden a estar correlacionadas o a ser complementarias, conviene distinguirlas; ya que el estatus del empleo y el patriarcado familiar pertenecen a dimensiones diferentes de la estructura social.

A modo de hipótesis se sostiene que este conjunto de expectativas sociales influyen decisivamente sobre el modelo de solidaridad implícito en las instituciones de una sociedad y a partir del cual las políticas sociales encuentran su legitimidad o las razones de su crisis. Tanto las estructuras fiscales, los principios reguladores de la política social y el modo de intervención sobre las relaciones industriales, configuran lo que se suele denominar el “contrato social” de una nación y, por lo tanto, para caracterizar un modelo de política social se debe considerar no tanto en relación a las áreas de política pública donde interviene el Estado, sino con respecto a la lógica que domina dicha intervención. Se puede, en este sentido, clasificar y caracterizar a las políticas sociales según el tipo de

estratificación social que han promovido y según cómo se ha constituido la promesa de integración de las clases subordinadas a la ciudadanía social.

En las políticas sociales liberales lo que prevalece es el compromiso de la sociedad con los más necesitados, grupos vulnerables, pobres o como sean definidos por los criterios de focalización de la política social: los grupos o individuos cuyas condiciones de vida resultan socialmente inaceptables. La política social liberal supone además una condición o exigencia hacia los beneficiarios para que estos sean capaces de llegar a valerse por sí mismos en el ámbito del mercado. Las contraprestaciones de la política social liberal se proponen lograr cambios en los comportamientos que faciliten una rápida incorporación, al mercado de trabajo, de los receptores de la ayuda social. En relación a los mecanismos de organización de los seguros sociales, la política social liberal tiende a favorecer los sistemas privados, individuales y actuariales sobre los públicos y colectivos, ya que estos habitualmente se apartan del cálculo actuarial estricto para establecer el nivel del beneficio. Los servicios sociales tienden a estar descentralizados y su gestión no es necesariamente estatal ya que pueden operar prestadores privados o no gubernamentales, cuyo rol en el sistema de instituciones del “Estado de Bienestar” es generar situaciones de competencia intra-institucional (cuasi mercados) para poder satisfacer mejor las preferencias de los usuarios o consumidores de las prestaciones sociales. Por lo tanto, se puede afirmar que los principios que rigen una política social liberal son la focalización, la condicionalidad, la individualización del riesgo y la descentralización de los servicios sociales.

En las políticas sociales conservadoras prima la mutualización según colectivos ocupacionales. La mutualización toma la forma de seguros y servicios sociales organizados y financiados sobre la base del principio contributivo, por medio del cual se integran al sistema de seguridad social los trabajadores asalariados sobre cuyas nóminas se aplican las contribuciones que financian los beneficios del sistema. En este modelo, el principio contributivo y la mutualización de los riesgos según categorías laborales son el eje central de la política social, que trasciende a los programas de transferencia típicos, como las pensiones, para intervenir también en los servicios sociales; como, por ejemplo, en el sistema de salud, en las políticas de vivienda o en los sistemas de subsidios a las familias con menores a cargo. La alta protección a los trabajadores ocupados asegura la estabilidad económica del mecanismo contributivo para financiar las prestaciones sociales. El rol del Estado en la gestión de las políticas también se encuentra mediado, y muchas veces subordinado, al principio del mutualismo ocupacional. Si bien el Estado asegura la vigencia y obligatoriedad del principio contributivo, son las organizaciones representativas de colectivos ocupacionales las que gestionan y administran, en buena medida, la política social. Por lo tanto, el principio contributivo y la mutualización de riesgos son los ejes centrales de las políticas sociales que ordenan el compromiso de los trabajadores ellos mismos.

En el modelo socialdemócrata priman las intervenciones universales, tanto en las transferencias como en los servicios sociales, y es el Estado el actor principal en la gestión de la política social. Las bases fiscales de la política social se basan en un sistema de tributación muy progresivo en relación a los ingresos de las personas (no tanto en relación a las empresas) sobre el cual se financian prestaciones del Estado de Bienestar. En este modelo, el principio contributivo puede operar en los seguros sociales de modo complementario al universalismo, pero, a diferencia del modelo conservador, no lo hace desde colectivos ocupacionales definidos por ramas de actividad sino que integra en un mismo esquema al conjunto de los trabajadores ocupados. En este caso, el principio de ciudadanía universal asegura un compromiso de la sociedad con ella misma a partir de la cual los programas de la seguridad social aseguran umbrales homogéneos de provisión pública de bienestar social.

En el caso de Europa continental, si bien la segmentación de las regulaciones y las protecciones pueden reconocer pisos comunes, existe una gran diferenciación social que determina solidaridades acotadas por las categorías laborales o el estatus profesional de quienes forman parte de una misma comunidad ocupacional. Por lo tanto, el régimen de estratificación social, en este modelo, queda asociado a la relación que guardan los individuos con los colectivos laborales que los contienen y, a partir de las cuales, se derivan los derechos sociales de las personas. De este modo, el mercado de trabajo se constituye en torno al sujeto masculino convertido en jefe de familia, mientras que los demás integrantes dependerán de derechos derivados y no personales. En estos países, el corporativismo ocupacional se complementa con estructuras familiares fuertemente patriarcales basadas en roles diferenciados, según los cuales los varones proveen a la economía familiar a través de la participación en el mercado de trabajo y las mujeres (amas de casa) desde las actividades que sostienen el funcionamiento del hogar. El corporativismo ocupacional (sindicato) y el patriarcado familiar son la fuente de producción de las identidades socioculturales y las bases que organizan la solidaridad social.

En el modelo anglosajón, en cambio, el régimen de estratificación social replica directamente al funcionamiento del mercado de trabajo. El residualismo de la política social anglosajona es la contracara de la escasa regulación del mercado laboral y la piedra angular donde se sostiene la promesa del éxito personal, con el esfuerzo y el mérito, o del fracaso sobre el cual no habrá a quién culpar. De este modo, es el individuo y sus circunstancias (las que bien pueden resultarle favorables) en el mercado de trabajo lo que determina el régimen de estratificación social.

En el modelo escandinavo, las políticas universales constituyeron sociedades relativamente homogéneas debido a las generosas garantías sociales que permiten minimizar las pérdidas de bienestar frente a eventuales cambios en la condición laboral. En este modelo, por lo tanto, el lugar de la solidaridad se encuentra en las intervenciones del Estado de Bienestar y, por ello, se reducen las desigualdades sociales derivadas del



mercado de trabajo. En este sentido, es el principio de ciudadanía el que regula el acceso a los derechos sociales y, a su vez el carácter marcadamente igualitario del régimen de estratificación social que prevalece en este modelo.

**Cuadro N°.1: Modelo de política social según régimen de bienestar**

	<b>Liberal</b>	<b>Socialdemócrata</b>	<b>Conservador</b>
<b>Principios</b>	Residualismo	Universalismo	Corporativismo
<b>Solidaridad</b>	Individualismo	Ciudadanía	Mutualismo ocupacional
Política Asistencial	Condicionalidades Test de medios	Ingresos mínimos garantizados	Condicionalidades No estar cubierto por la seguridad social
Mercado de Trabajo	Regulación baja	Regulación baja	Regulación alta
Seguros	Privados	Estatales	Contributivos Ocupacionales
Servicios Sociales	Privados o Descentralizados	Estatales	Mutualizados / Familiares

En el cuadro N° 1 se resume lo expuesto hasta aquí en relación a los diferentes tipos de políticas sociales que varían según los principios que las organizan y las formas de solidaridad social que las legitiman para cada uno de los regímenes de bienestar ideales según Esping Andersen. En este marco, se puede comprender mejor que, el Estado de Bienestar como proyecto de sociedad, no derivó necesariamente en políticas sociales universales o en regulaciones fuertes sobre el mercado de trabajo. Siguiendo la idea de Castel sobre el Estado Social representado como una trayectoria desde orígenes fragmentados hacia un Estado Socialdemócrata, se puede caracterizar al proceso de avance y reflujo del Estado de Bienestar en relación a los intentos por atenuar o profundizar el sentido *socializante* de las políticas sociales. Si durante el siglo xx la trayectoria de las políticas sociales se orientaba hacia la socialdemocracia, los cambios en el funcionamiento del capitalismo global y la irrupción del neoliberalismo determinaron una ruptura en dicha trayectoria.

La creciente segmentación que se observa en los mercados de trabajo contemporáneos y las asimetrías manifiestas en las estructuras de oportunidades que los individuos disponen para competir por los mejores empleos, configuran un escenario de nuevas, y tal vez más profundas, desigualdades, en donde en un extremo se ubican los segmentos más calificados de la fuerza de trabajo plenamente integrados en la sociedad del conocimiento —los analistas simbólicos de (Reich 1992)— y, en el otro, los *supernumerarios* o *inempleables* funcionales, cuyas chances de formar parte del nuevo mundo del trabajo han quedado definitivamente clausuradas. Entre ambas situaciones se despliega un conjunto de posiciones intermedias de trabajadores ocupados en condiciones precarias e inestables, a partir de los cuales se desarrollan la gran mayoría de las actividades menos calificadas en el sector de los servicios. En este sentido, la nueva cuestión social emerge como múltiples fragmentos en torno a la problemática de la desigualdad que se instala en una sociedad cuyas maneras de producir y trabajar, de organizar la economía familiar y los estilos de vida, ya no transitan por los caminos conocidos del capitalismo industrial fordista sino por

los inciertos recorridos que se abren en el mundo globalizado del capitalismo posindustrial.

En otro trabajo, se argumentaba que los desafíos globales que el capitalismo posindustrial plantea a la política social contemporánea no son abordados de un modo único, ya que se pueden observar importantes diferencias en las políticas sociales según se trate de un régimen de bienestar u otro (Isuani y Nieto 2002). En el mismo sentido, se puede argumentar que el resultado en términos de la estratificación social que se configura en los capitalismo posindustriales variará según cuál sea la orientación implícita de las políticas sociales. En la mayor parte de los países desarrollados y en los países periféricos, las orientaciones de la política social han tenido que dar cuenta de los cambios ocurridos en el funcionamiento del mercado de trabajo y en las estructuras familiares, pero eso no necesariamente ha implicado una transformación radical hacia los mecanismos de política social que caracterizan al Estado de Bienestar en los regímenes liberales. En este sentido, las reformas neoliberales han sido mucho más estrictas en modificar las políticas económicas (privatización de empresas industriales o desregulación de mercados) que en dominar los procesos de cambio y adaptación de las políticas sociales.

En el caso argentino, en cambio, la agenda de reformas neoliberales tuvieron un alcance mucho más profundo, al punto que varios de los pilares de la política social que se habían desarrollado durante la segunda mitad del siglo XX fueron revertidos en la década del noventa. Sin embargo, muchas de esas reformas fueron descartadas años después, como el caso de los fondos de pensiones que habían sido privatizados y fueron luego re-estatizados, mientras que otras políticas, como la descentralización del sistema educativo, permanecieron sin demasiados cambios (Isuani 2010). En la última década, además, se implementaron nuevas políticas sociales que implicaron la ampliación del universo de beneficiarios de pensiones por vejez y de subsidios familiares, a partir de los cuales reemerge la idea de que la política social, al menos por estas latitudes, se inscribe en una trayectoria hacia el universalismo socialdemócrata. De esta manera, se deja atrás no sólo el neoliberalismo de la década del noventa, sino también el corporativismo ocupacional que caracterizó buena parte de la política social del siglo XX. En el siguiente capítulo se discutirá esta cuestión a partir de las coordenadas conceptuales establecidas anteriormente.

## **2. Las políticas sociales en la posconvertibilidad: ¿universalismo o segmentación?**

A partir de la perspectiva teórica desarrollada en el capítulo anterior, se intentará interpretar el sentido político que tuvieron y tienen las políticas sociales en las últimas dos décadas. La propuesta es establecer cuánto de ruptura y cuánto de continuidad hay en la concepción que tiene el Estado sobre el rol que cumple la política social en la organización de una sociedad. Dicho de otro modo, cuáles han sido los principios que incidieron en la

organización de los principales programas y servicios sociales, qué tipo de solidaridad han promovido y cómo se han relacionado con el sistema de estratificación social. En este sentido, las etapas de la historia económica argentina son una referencia ineludible para contextualizar el origen y desarrollo de la política social argentina. No es el objetivo de este trabajo, sin embargo, concluir con la historia de dicha política, sino reflexionar sobre el sentido de ésta en la posconvertibilidad, en contraste con la política social de la década del noventa.

Se establecerán, primero, algunos de los rasgos que distinguieron a la política social del neoliberalismo con respecto a la matriz tradicional de política social desarrollada en nuestro país. En segundo lugar, se presentará una serie de consideraciones sobre los principales programas sociales de esta última década y sobre la lógica de acceso y a la calidad de los servicios sociales, para poder caracterizar la política social contemporánea. Finalmente, se discutirán los puntos de ruptura y continuidad entre ambos períodos. La formulación *a priori* de la existencia tanto de elementos que rompen, como de otros que no, con la política social de la década del noventa, forma parte del modo en que, en el marco teórico, se expresa el cambio en la trayectoria de las políticas sociales puestas en cuestión por los cambios en el entorno económico y social, pero resistiendo desde los *clivajes* políticos que se conformaron en torno a sus *clientelas* y en los modos de solidaridad social que constituyeron.

El sistema de políticas sociales en nuestro país se remonta a las primeras décadas del siglo XX con la conformación de las cajas de jubilaciones y con la reglamentación parcial y acotada de las condiciones del trabajo asalariado (Isuani 1985). Simultáneamente, se organizaban las primeras mutuales y entidades de socorros mutuos, las cuales se constituían por afinidades nacionales entre los trabajadores extranjeros o según categorías laborales de los trabajadores ocupados en establecimientos grandes. Estas características corporativas y mutualistas definirán, desde entonces y hasta su maduración hacia finales de los años sesenta, al sistema de seguridad social de nuestro país (Horowitz y Seibert 1984). Por ejemplo, los principales dispositivos de protección social constituidos a lo largo del siglo XX —el sistema previsional, el seguro de salud, las asignaciones familiares y las políticas de vivienda (FONAVI)— se organizaron como sistemas segmentados según categorías laborales, y fueron financiados por tasas sobre las nóminas salariales brutas y, en buena medida, gestionados conjuntamente entre el Estado y las asociaciones sindicales. En el mismo sentido, los mecanismos de negociación salarial y de regulación de las condiciones de trabajo se establecieron al nivel de la rama de actividad lo que favoreció la acción colectiva y dificultó la centralización del mecanismo a escala nacional (Horowitz y Wolfson 1985).

Esta descripción del sistema de seguridad social posee varios rasgos en común con el modelo corporativo conservador según la tipología de Esping Andersen. Sin embargo, la presencia de un segmento universal en el sistema de salud organizado desde los hospitales públicos y el universalismo del sistema educativo público terminan por establecer un

panorama más difuso sobre cómo caracterizar el régimen de bienestar de nuestro país (Lo Vuolo y Barbeito 1994). A pesar de estos matices, en lo esencial, el sistema de seguridad social argentino funcionaba como una red de protección laboral organizada en torno a los trabajadores asalariados formalmente registrados y a sus representaciones sindicales. Este modelo tuvo, en el principio contributivo, el mecanismo de financiación que legítimamente expresaba el espíritu mutualista y corporativo de la solidaridad social que se desarrolló durante la expansión de la industria sustitutiva (ISI).

Desde mediados de los años setenta, el desarrollo de la crisis de la ISI como sistema de acumulación fue determinando cambios importantes sobre la trama productiva del país y sobre la estructura del empleo. Se comienza a observar una creciente informalización de los empleos asalariados y la disminución absoluta y relativa de los empleos en el sector industrial durante toda la década del ochenta. Este proceso se acentuará con el ajuste estructural de la economía argentina en los años noventa, periodo en el cual la tasa de desempleo se incrementará exponencialmente hasta alcanzar los dos dígitos desde 1995 en adelante (Beccaria y Lopez 1996). La crisis del empleo industrial asalariado implicaría el debilitamiento del principio contributivo como vector de organización de la política social, tanto en términos económicos (viabilidad fiscal) como institucionales (legitimidad social). Por un lado, los sectores populares que caían en la informalidad laboral y la desocupación quedaban excluidos también de los seguros sociales; por el otro, los sectores medios altos que progresaban económicamente se salían del sistema contributivo estatal para pasarse al sistema de seguros y servicios privados.

En este contexto, las reformas neoliberales de la política social supusieron el avance contra la *individualización* de los seguros sociales para los sectores formales y la *comunitarización* de la asistencia y los servicios sociales para los grupos que quedaban al margen del mercado de trabajo y de la seguridad social contributiva. En este sentido, la política social neoliberal constituyó un intento por “territorializar” la gestión de las políticas asistenciales. Se apuntó a los grupos pobres o vulnerables, los cuales se podían identificar a partir de la actuación sobre áreas geográficas específicas con el acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil, en las que se delegaba la responsabilidad de representar los intereses de los beneficiarios.

Las políticas sociales de la década del noventa promovieron un cambio de paradigma respecto de la matriz corporativa y mutualista del modelo anterior. Si bien las organizaciones sindicales mantuvieron amplios márgenes de su control sobre los seguros sociales, tuvieron que buscar alianzas con el sector privado y su masa de afiliados disminuyó abruptamente. Por el otro lado, las organizaciones territoriales que operaban sobre el universo de los sectores informales incrementaban su participación en la distribución de los planes asistenciales y en la representación de los sectores populares. Este proceso determinó la dualización de la matriz de la política social vigente hasta entonces: en el universo de la formalidad, el principio contributivo se diluía en la individualización y privatización de la protección social, mientras que entre los informales,

las protecciones se degradaban en los programas sociales de la asistencia focalizada y tutelada por las agencias municipales y las organizaciones sociales. El régimen contributivo, en tanto régimen común de la seguridad social, había dejado de existir.

En este clima, la cuestión social entendida como cuestión obrera-sindical se había fragmentado en una multiplicidad de cuestiones que si bien todas se vinculaban con situaciones de pobreza material, relacional y simbólica, no podían ser enhebradas en una única formulación político-conceptual. Por ejemplo, el concepto de exclusión social, tan de moda por aquellos años, si bien daba cuenta de un proceso social, no alcanzaba a definir con precisión un estado o condición social objetivable en la estadística socioeconómica. Por lo tanto, la cuestión social de los noventa se representaba como una ruptura de una trayectoria y como crisis de un modelo de integración (Beccaria y López 1996, Feldman y Murmis 1996).

La crisis de la convertibilidad significó un punto de inflexión en el proceso de reformas y ajustes de la economía argentina. El colapso financiero de diciembre de 2001 le puso punto final a la hegemonía neoliberal sobre las políticas públicas, y el ciclo económico que lo sucedió partió de condiciones iniciales que favorecieron una rápida recuperación de la producción y del empleo asalariado formal. Sobre esta perspectiva, desde mediados de 2002 hasta fines de 2008, el empleo asalariado registrado incrementó su participación en el empleo total de manera constante, hasta retornar a los niveles históricos, mientras que la tasa de desocupación se reduciría al 7 por ciento de la población económicamente activa. En este contexto, las políticas sociales implementadas luego de la crisis de la convertibilidad, tuvieron como eje las transferencias monetarias directas sobre bases cuasi-universales. El término “cuasi-universales” hace referencia a que los criterios para establecer el universo de beneficiarios son amplios y que los programas admiten a todos los beneficiarios que cumplan estos criterios, sin cupos de ningún tipo que habiliten una selección discrecional. Pero no son completamente universales en tanto sostienen pautas de focalización según la condición laboral o de ingresos de las personas.

Este recorrido de la política social fue suplantando los múltiples programas asistenciales de la década del noventa por grandes programas de transferencia monetaria directa. El primero fue el programa Jefes y Jefas de Hogar (PjyJH), que llegó a tener dos millones y medio de beneficiarios a mediados de 2002. A partir de 2003, con el gobierno de Néstor Kirchner, esta política de transferencias directas fue transitoriamente discontinuada. Primero se cerró el ingreso de nuevos beneficiarios al PjyJH. Posteriormente, este programa fue dividido en diferentes planes (FAMILIAS, Seguro de Empleo y Capacitación, Empleo Joven) según las características de los beneficiarios (con o sin hijos menores, con o sin capacidades de empleabilidad) que determinaron, a su vez, condicionalidades diferentes según el tipo de programa. Este enfoque tenía el supuesto implícito de que el mejor clima laboral era condición suficiente para que el principio contributivo volviera a vertebrar el sistema de seguridad social. En relación a la política previsional, el gobierno tomó medidas

decisivas para mejorar los ingresos de los adultos mayores más pobres al desarrollar una política de incrementar solamente las jubilaciones mínimas y establecer una forma de pensión básica universal al diseñar el Plan de Inclusión Previsional (PIP), también conocido como moratoria previsional, que permitió incorporar al sistema de pensiones a más de tres millones de adultos mayores.

Entre 2003 y 2009 la política social del kirchnerismo intentaba combinar políticas asistenciales focalizadas y condicionadas a realizar actividades laborales para la población activa, con políticas cuasi-universales para la población pasiva. En este sentido, en el primer caso, seguía predominando la concepción neoliberal que se orienta hacia la gestión de la fuerza de trabajo y soslaya la dimensión sobre el derecho al bienestar que caracterizan a las políticas de ingresos básicos universales. En el segundo caso, el Plan de Inclusión Previsional define a los beneficiarios como “deudores” del sistema a los que se reincorpora por medio de una “moratoria” de la deuda y del pago de una cuota que, al descontarse de la jubilación mínima, establece un nuevo umbral mínimo que es el monto que efectivamente perciben los beneficiarios de este programa. Por lo tanto, el PIP no logra constituirse como un derecho universal a la pensión por vejez, sino como un complemento transitorio a los baches de cobertura generados en el sistema contributivo como consecuencia de dos décadas de crecimiento constante de la informalidad laboral. Esta breve descripción de las lógicas que dominaron la política social del primer kirchnerismo permite afirmar que no existían hasta entonces cambios profundos con respecto a la política social de la década anterior.

Sin embargo, a partir de 2008 el gobierno impulsaría tres líneas de acción que permiten distinguir un nuevo enfoque de política social que sugiere cierta perspectiva de cambio o innovación respecto del pasado. Primero, en 2008 se estatizan los fondos de pensiones que habían sido privatizados en la década del noventa, lo que implicó recuperar los aportes de los trabajadores para el Estado y fortalecer las bases fiscales del sistema. A partir de esa medida, se extendió el PIP y se estableció el régimen de movilidad de las jubilaciones con lo que se recuperó el carácter colectivo y solidario del sistema previsional contributivo. En segundo lugar, se estableció el programa de asignaciones universales no contributivas, conocido como Asignación Universal por Hijo (AUH), que reemplazó al Plan Familias y a través del cual se extendió la cobertura a toda la población infantil en términos similares al programa contributivo de asignaciones familiares. En tercer lugar, el Programa de Ingreso Social con Trabajo, conocido como Argentina Trabaja, se propuso como una política de ingresos hacia el sector informal bajo la modalidad de la promoción de empresas sociales —formalmente cooperativas—, financieramente amparadas por el Estado. Estas tres líneas de política permiten un análisis más complejo sobre el modelo de política social que se estaría conformando en la Argentina de la posconvertibilidad.

En primer lugar, en relación al sistema previsional, se consolida el principio contributivo sobre bases más igualitarias que en el pasado, al haber *achatado* la pirámide de beneficios

como resultado de los incrementos relativos en los montos mínimos respecto de los superiores. El impacto de la moratoria sobre la desigualdad fue menos claro, ya que muchos nuevos beneficiarios pertenecen a hogares de ingresos medios-bajos, en los cuales ya había componentes del hogar percibiendo pensiones. Aunque en relación a su impacto sobre la cobertura, la moratoria representó la universalización de facto del sistema previsional. En segundo lugar, la AUH retoma la idea impulsada por un amplísimo grupo de organizaciones sociales y políticas que venían reclamando, desde mediados de los noventa, la universalización de las políticas orientadas hacia la infancia en el país. En este sentido, la AUH es la iniciativa que más claramente indica un cambio de concepción sobre la política social respecto tanto del principio contributivo como de las políticas asistenciales de la etapa neoliberal (Bertranou y Maurizio 2012). En tercer lugar, el programa Argentina Trabaja, supone, en cambio, focalización y discrecionalidad en su gestión, ya que mantiene cupos de acceso y criterios no muy precisos de desarrollo territorial del programa. El principal elemento para destacar de este programa es que el monto de beneficio otorgado equivale al salario mínimo de la economía e incluye la cobertura de la seguridad social a partir de una nueva categoría del sistema denominado “monotributista social”, lo que lo diferencia de los programas de empleo de los años noventa que pagaban beneficios de subsistencia mínima sin acceso al sistema de seguridad social. La organización de los beneficiarios en cooperativas de trabajo o empresas sociales es un aporte novedoso a este tipo de programas, ya que se promueve la gestación de emprendimientos autogestionados en vez de la inserción inmediata en el mercado laboral.

Este conjunto de políticas sociales combina el fortalecimiento del principio contributivo para el sistema previsional con la pretensión universalista del sistema de subsidios a las familias con hijos y con la focalización y discrecionalidad de las políticas de empleo. Por lo tanto, estas nuevas iniciativas de política social que han caracterizado la experiencia argentina reciente, no reflejan una ruptura total respecto de las lógicas que dominaban las políticas sociales en el pasado. En este sentido, el análisis de gasto público social refleja el peso mayoritario en las finanzas públicas de los seguros sociales contributivos. En el segundo lugar de incidencia se ubican los servicios sociales universales (educación y salud públicas) y, por último, las transferencias monetarias no contributivas. Sin embargo, este sería un análisis un tanto parcial ya que desde el punto de vista de la cobertura, la complementariedad entre los componentes contributivos y no contributivos determina la cobertura universal de los menores y adultos mayores; por lo que; en estos segmentos de la sociedad, se avanzó hacia un modelo de política social universal. Este es el argumento que se sostiene desde los organismos oficiales que utilizan el término “sistema integrado de protección social” para reflejar que la concurrencia de los diferentes programas articulan un sistema universal de protección social.

Desde otros puntos de vista, se objeta que la conformación que estaría adquiriendo el sistema de protección social no es la integración de la población en un régimen común sino un sistema segmentado según clases sociales definidas por la inserción en la estructura del

empleo. Desde esta perspectiva, la combinación entre subsistemas contributivos y no contributivos no sería una relación de complementariedad sino una de subordinación de los sectores populares instalados en la informalidad laboral respecto de los trabajadores formales, quienes acceden a mejores prestaciones y no son objeto de exigencias sobre el cumplimiento de condicionalidades. Este argumento se formula desde el análisis sobre los requisitos y condiciones que se imponen sobre los beneficiarios de las transferencias monetarias no contributivas y en el acceso diferencial a los servicios de educación y salud según el tipo de inserción ocupacional o de ingresos.

El caso de los subsidios a las familias con hijos es un ejemplo de trato diferencial, ya que existe una exigencia en el cumplimiento de las condicionalidades de escolaridad y el control sanitario de los menores. Mientras que a los beneficiarios de la AUH se les retiene el 20 por ciento del beneficio hasta la presentación de los certificados correspondientes, los beneficiarios de las asignaciones contributivas no tienen ninguna retención. A la inversa, quienes son contribuyentes al impuesto a las ganancias pueden incluir a sus hijos como carga de familia y reducir el monto del tributo a pagar. En este caso, el beneficio es indirecto pero incondicional, ya que no se exige ninguna certificación sobre la escolaridad o salud de sus hijos. Por lo tanto, cada uno de estos tres mecanismos que sirven para apoyar económicamente a las familias con hijos menores, promueve una situación de estatus diferente respecto del trato que el Estado le da a las condicionalidades según la posición económica y la ocupacional.

En el acceso al sistema de salud ocurre algo similar, a pesar de que el sistema de hospitales públicos constituye un pilar universal. Este sistema no es mayormente utilizado por los afiliados al sistema de obras sociales sindicales o corporativas y por quienes pueden pagar un seguro privado de salud. El sistema público, en los hechos, es una red de atención a los sectores informales que no acceden al sistema contributivo o al sistema privado. En el caso del sistema educativo, la segmentación por clase social es menor, pero el incremento de la matrícula en el sistema de gestión privada ha sido creciente, y hay estudios (ver por ejemplo el Operativo Nacional de Evaluación - 2010) que señalan fuertes disparidades en el acceso a la educación inicial o a escuelas de doble jornada según se trate del sistema público o privado. La menor cobertura pública en educación inicial y en establecimientos de doble jornada representa un problema para las aspiraciones de una educación inclusiva que asegure la igualdad de oportunidades para las nuevas generaciones.

La segmentación del sistema de protección social constituye, en parte, el resultado no deseado de haber diseñado políticas sobre la base de que el mercado de trabajo volvería a funcionar en condiciones de pleno empleo asalariado y registrado. De este modo, el régimen contributivo volvería a recuperar la tendencia hacia la cobertura total de la fuerza de trabajo. Sin embargo, dos elementos han conspirado contra este objetivo. En primer lugar, se mantuvo alto el porcentaje total de trabajadores asalariados no registrados o *cuentapropistas* sin calificación. En segundo lugar, la presencia de segmentación en el

mercado de trabajo y la asimetría en las oportunidades laborales de los trabajadores según el nivel educativo, tendieron a bloquear las posibilidades de ciertos sectores de la población de acceder al régimen común del empleo y la seguridad social. Esta heterogeneidad en la estructura del empleo no disminuyó respecto de la década anterior y, por lo tanto, las políticas de promoción de empleos o los mecanismos no contributivos de protección social ya no pueden ser pensados como transitorios, y tienden a constituirse en mecanismos de estratificación social que, si bien pretenden incluir socialmente, lo hacen dentro de una jerarquía de posiciones en el sistema de protección social en el cual los beneficiarios de los programas no contributivos ocupan la posición más baja. Allí las condicionalidades son exigidas bajo la tutela estricta del Estado.

Delegar la gestión de la política social asistencial en las organizaciones de la sociedad civil, lo que caracterizó a la década neoliberal, quedó acotado a los programas de promoción del Ministerio de Desarrollo Social y algunos componentes de programas de otros ministerios (Plan VIDA, PLAN FINES, etc.). En este sentido, el Estado recuperó autoridad a partir del rol que comenzaron a cumplir las oficinas del ANSES en todo el territorio nacional a través de la implementación de los principales programas de transferencias monetarias directas. Sin embargo, en las áreas de influencia del Ministerio de Desarrollo Social y en ciertas provincias, las organizaciones sociales siguen funcionando como un complemento, y, en ciertos casos, superponiéndose con las acciones estatales que instrumentan los programas sociales. Por lo tanto, no corresponde una conclusión taxativa sobre la medida en que se ha revertido la *comunitarización* de la política social que caracterizó a la década neoliberal. Como señala Claudia Danani, “para que esa recuperación sea posible, es imprescindible expulsar de esas políticas el significado asistencial que se les imprimió en los últimos años; de lo contrario, seguirán produciendo desigualdad social. Esto exige que la salud y la educación vuelvan a ser la primera opción para sectores cada vez más amplios, y para eso hay un obstáculo que no está tanto (ni principalmente) en el acceso formal, sino en las condiciones de uso y en la calidad” (Danani 2008).

Este conjunto de observaciones permite realizar un balance preliminar sobre el modelo de ciudadanía que las políticas sociales han promovido a lo largo de esta década. Si se analiza el avance en la cobertura y el impacto monetario de las transferencias sobre los ingresos de los hogares más pobres, se puede afirmar que éstas han sido políticas de integración. En relación a los servicios sociales, las mejoras en los presupuestos educativos y en los programas compensatorios del Ministerio de Salud no han logrado revertir las asimetrías entre las prestaciones de los distintos subsistemas en las diferentes provincias del país. Una mirada de conjunto sugiere que el avance de la protección social por mecanismos no contributivos se hace desde la perspectiva de mantener la distinción con el sistema contributivo, lo cual establece una relación jerárquica dentro del sistema de protección social que reproduce las jerarquías establecidas por el mercado de trabajo y bloquea la promoción de un régimen de estratificación social más igualitario.

## Conclusiones

En el presente trabajo se analizaron las principales líneas de política social durante la última década con la intención de establecer la medida en que éstas constituyen una innovación respecto de la matriz corporativa que predominó durante casi todo el siglo XX y de las reformas neoliberales de la década de los 90. Las temáticas que han predominado en esta última década giran en torno a la extensión de la cobertura de los programas sociales orientados a las poblaciones no mercantilizadas: adultos mayores, niños y adolescentes. A través del PIP y la AUH, el discurso oficial construye el concepto de “política de inclusión social” y de “ampliación de derechos” por medio del cual presenta su gestión como reparadora de las injusticias sociales de la década anterior.

Sin embargo, estas iniciativas conviven con la reconstrucción del sistema contributivo heredado de la política social de la industrialización sustitutiva. El crecimiento del empleo asalariado formal y la estatización de los fondos de pensiones permitieron el fortalecimiento del sistema contributivo y su ampliación hacia los sectores sociales que revisten en las filas de la informalidad laboral. En este sentido, tanto la AUH como el PIP suponen un reconocimiento del sistema contributivo como eje central del sistema de protección social argentino, ya que ambos programas son considerados como transitorios o complementarios del régimen común basado en la inscripción laboral en la administración nacional de la seguridad social.

El PIP es, en un sentido estricto, la moratoria sobre una deuda del contribuyente con el sistema de seguridad social generada por no haber realizado los aportes correspondientes. Y, además, el sistema establece plazos específicos sobre los períodos que pueden ser considerados en la moratoria. Es decir que el derecho a la pensión por edad sigue siendo una prerrogativa del trabajador asalariado y no un derecho establecido sobre bases universales. El caso de la AUH es más ambiguo, ya que, si bien funciona en paralelo al sistema contributivo y no contempla a ciertas categorías laborales, (monotributistas), al reconocer al trabajador desocupado como sujeto de beneficio, de facto, establece una nueva perspectiva para reconocer derechos que trascienden las relaciones laborales formalmente registradas. Sin embargo, los procedimientos para hacer observar las contraprestaciones y condicionalidades establecidas en estos programas marcan una diferencia según sean trabajadores formales beneficiarios de las asignaciones familiares o trabajadores informales beneficiarios de la AUH. A estos últimos se les practican retenciones hasta que acrediten haber cumplido con sus obligaciones; mientras que a los trabajadores formales no se les practica retención alguna. En este sentido, se expresa la diferenciación socioeconómica que la propia política estatal establece y que ubica a los sectores informales un escalón por debajo en las jerarquías del sistema de seguridad social.

En el mismo sentido, se observa que en los programas de promoción del empleo, de empleabilidad y de promoción de la economía popular o social se conforman regímenes

específicos de gestión laboral (cooperativas de trabajo subsidiadas) y de adscripción al sistema de seguridad social (monotributo social) lo cual conforma una jerarquía de categorías laborales con derechos diferentes que reproducen, en el sistema de seguridad social, la dualidad existente en el mercado de trabajo. Aun cuando se puedan considerar a estas situaciones como un fenómeno temporal o transitorio cuya resolución es parte del proceso más general del desarrollo económico, estos programas conservan la lógica asistencialista y discrecional que caracterizaron las políticas focalizadas de la década del noventa. En los sistemas de salud y educación también se observa la segmentación por ingresos o por condición ocupacional en la calidad de las prestaciones de los diferentes subsistemas que los componen.

Este panorama permite entrever que el actual proceso de formulación de política transita entre el fortalecimiento del sistema contributivo como régimen común, lo que valida las tesis que sostienen que los Estados de Bienestar son construcciones institucionales resistentes al cambio, y la ampliación de la cobertura de las protecciones a determinadas poblaciones por mecanismos *ad-hoc* o laterales al sistema contributivo. En esta nueva matriz de política social conviven elementos universalistas y asistenciales como modelos de gestión centralizados en el Estado Nacional (transferencias directas) con otros de gestión descentralizada en municipios y organizaciones sociales (programas de empleo). La ampliación de las coberturas de los menores y de los adultos mayores establece, en los hechos, un sistema cuasi universal con la capacidad de evolucionar hacia un modelo que trascienda al sistema contributivo. En cambio, en el caso de los programas de empleo, se mantienen las características de las políticas neoliberales (focalización, comunitarización, condicionalidad, discrecionalidad) que tienden a reproducir la dualidad socioeconómica entre sectores formales e informales de la estructura social.

Las políticas sociales son el resultado, siempre provisorio, del conflicto entre el impulso igualitario del régimen de gobierno y la desigualdad que emerge de las relaciones de producción capitalista en contextos nacionales e históricos específicos. Las perspectivas para la política social de los años por venir en la Argentina estarán determinadas por las exigencias crecientes de derechos sociales por parte de los sectores informales, que se expresa en el reclamo por ingresar al régimen común del sistema contributivo, y por los límites precisos que establece la lógica corporativa del régimen de seguridad social. Eventualmente, este potencial conflicto podría derivar en un sistema relativamente integrado de protección social; pero, en la medida en que prevalezca la centralidad del principio contributivo y se sostengan elementos asistenciales en los componentes no contributivos del sistema, se corre el riesgo de segmentar las protecciones y profundizar la desigualdad.

## **Bibliografía:**

Aglietta, M. (1979). A theory of capitalist regulation : the US experience. London, NLB [New Left Books].

Atkinson, A. (1998). Exclusion, Poverty and Unemployment. Exclusion, employment and opportunity. A. AtkinsonyJ. Hills. London, Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.

Beccaria, L.yN. Lopez (1996). Notas sobre el comptamiento del mercado de trabajo urbano. Sin trabajo: las características del desempleo y sus efectos en la sociedad Argentina. N. LópezyL. Beccaria. Buenos Aires, Losada: 222.

Beccaria, L.yN. López (1996). El debilitamiento de los mecanismos de integración social. Sin trabajo: las características del desempleo y sus efectos en la sociedad Argentina. N. LópezyL. Beccaria. Buenos Aires, Losada: 222.

Beck, U. (2000). The brave new world of work. Malden, Mass., Polity Press.

Bertranou, F.yR. Maurizio (2012). "Semi-conditinal family allowances for Argentina´s informal economy." International Social Security Review 65(1/2012).

Castel, R. (1995). Les metamorphoses de la question sociale. Paris, Arthème Fayatd.

Castel, R. (1998). La lógica de la exclusión. Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes. E. S. BusteloyA. Z. Minujin, Unicef.

Danani, C. (2008). "América Latina lugo del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad." Revista de Ciencias Sociais Unisinos(44).

Danani, C. C. (2005). "Las políticas sociales de los´90: los resultados de laa individualización y comunitarización de la protección." Retrieved 12/02/2008.

Damil, M., et al. (2002). Argentina una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso. OIT.

Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, Polity.

Esping-Andersen, G. (1996). Welfare states in transition: national adaptations in global economies. London, Sage.

Esping-Andersen, G. (1999). Social foundations of postindustrial economies. Oxford ; New York, Oxford University Press.

Feldman, S.yM. Murmis (1996). De seguir así. Sin Trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. B. Luisyl. Nestor. Buenos Aires, Unicef Losada.

Fitoussi, J. P.yP. Rosanvallon (1997). La nueva era de las desigualdades. Buenos Aires, Manatial.

Grassi, E. (2003). Problemas y políticas sociales en la sociedad neoiberal. La otra década infame. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Habermas, J. (1973). Legitimation Crisis. London, Heinemann.

Horowitz, J.yS. Seibert (1984). "Ideologías sindicales y políticas estatales en la Argentina 1930 - 1943." Desarrollo Económico **24**(94 (Julio - Septiembre, 1984)): 275 - 296.

Horowitz, J.yL. Wolfson (1985). "Los trtabajadores ferroviarios en la Argentina (1920 - 1943)." Desarrollo Económico **25**(99 (Octubre - Diciembre)): 421 - 446.

Isuani, A. (2010). "The Argentine Welfare State: enduring and resistin change." International Journal of Social Welfare **19**(1): 104 - 114.

Isuani, A.yD. Nieto (2002). "La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano." Revista del CLAD "Reforma y Democracia" **22**(Febrero 2002).

Isuani, E. A. (1985). Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Isuani, E. A. (1991). "Bismark o Keynes ¿ quien es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación". El estado benefactor: un paradigma en crisis. E. A. Isuani, R. M. Lo VuoloyE. Tenti Fanfani. Buenos Aires, Miño y Dávila: 136.

Isuani, E. A. (2012). "Política Social y transferencias monetarias en América Latina." Revista de Análisis Público.

Isuani, E. A., et al. (1991). El estado benefactor: un paradigma en crisis. Buenos Aires, Miño y Dávila.

Lo Vuolo, R. M. (2009). Asignación por Hijo. CIEPP.

Lo Vuolo, R. M.yA. Barbeito (1994). La nueva oscuridad de la política social. Del Estado Populista al Neoconservador. Buenos Aires, Ciepp : Miño y Dávila.

Lopez, N.yA. Monza (1995). "Un intento de estimación del sector informal urbano en la Argentina." Desarrollo Económico **35**(139): 467 -474.

Marshall, T. H. (1950). Citizenship and Social Class. Oxford, Oxford University Press.

Offe, C.yJ. Keane (1984). Contradictions of the welfare state. London, Hutchinson.

Polanyi, K. (1957). The great transformation. Boston, GowerBeacon Press.

Reich, R. B. (1992). The work of nations : preparing ourselves for 21st century capitalism. New York, Vintage Books.

Roca, E. E., et al. (2012). ¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina.

Salvia, A. (2012). La Trampa Neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1990-2003. Buenos Aires, EUDEBA.

Soldano, D.yL. Andrenacci (2006). Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea. L. Andrenacci. Buenos Aires, UNGS/Prometeo.

Souza, P.yE. V. Tokman (1976). "El sector informal urbano en América Latina." Revista Internacional del Trabajo **94**(3, Nov.-Dic.).