

25

**La política social de la Argentina democrática  
(1983-2008)**

Fernando Falappa y Luciano Andrenacci



25 años  
25 libros

  
BIBLIOTECA  
NACIONAL



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

**La política social de la  
Argentina democrática  
(1983-2008)**

## **Veinticinco años, veinticinco libros**

El ciclo político inaugurado en Argentina a fines de 1983 se abrió bajo el auspicio de generosas promesas de justicia, renovación de la vida pública y ampliación de la ciudadanía, y conoció logros y retrocesos, fortalezas y desmayos, sobresaltos, obstáculos y reveses, en los más diversos planos, a lo largo de todos estos años. Que fueron años de fuertes transformaciones de los esquemas productivos y de la estructura social, de importantes cambios en la vida pública y privada, de desarrollo de nuevas formas de la vida colectiva, de actividad cultural y de consumo y también de expansión, hasta niveles nunca antes conocidos en nuestra historia, de la pobreza y la miseria. Hoy, veinticinco años después, nos ha parecido interesante el ejercicio de tratar de revisar estos resultados a través de la publicación de esta colección de veinticinco libros, escritos por académicos dedicados al estudio de diversos planos de la vida social argentina para un público amplio y no necesariamente experto. La misma tiene la pretensión de contribuir al conocimiento general de estos procesos y a la necesaria discusión colectiva sobre estos problemas. De este modo, dos instituciones públicas argentinas, la Biblioteca Nacional y la Universidad Nacional de General Sarmiento, a través de su Instituto del Desarrollo Humano, cumplen, nos parece, con su deber de contribuir con el fortalecimiento de los resortes cognoscitivos y conceptuales, argumentativos y polémicos, de la democracia conquistada hace un cuarto de siglo, y de la que los infortunios y los problemas de cada día nos revelan los déficits y los desafíos.

Fernando Falappa y Luciano Andrenacci

**La política social de la  
Argentina democrática  
(1983-2008)**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Falappa, Fernando

La política social de la Argentina democrática : 1983-2008 - 1a ed. - Los Polvorines : Univ. Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires : Biblioteca Nacional, 2009.

112 p. ; 20 x 14 cm. - (Colección "25 años, 25 libros" ; 25)

ISBN 978-987-630-056-8

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Sociales. I. Andrenacci, Luciano II. Título CDD 320.6

### **Colección "25 años, 25 libros"**

**Dirección de la Colección:** Horacio González y Eduardo Rinesi

**Coordinación General:** Gabriel Vommaro

**Comité Editorial:** Pablo Bonaldi, Osvaldo Iazzetta, María Pia López, María Cecilia Pereira, Germán Pérez, Aída Quintar, Gustavo Seijo y Daniela Soldano

**Diseño Editorial y Tapas:** Alejandro Truant

**Diagramación:** Alejandro Truant

**Colaboración:** José Ricciardi

**Ilustración de Tapa:** Juan Bobillo

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008

Gutiérrez 1150, Los Polvorines. Tel.: (5411) 4469-7507

[www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)

© Biblioteca Nacional, 2008

Agüero 2502 (C1425EID), Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tel.: (5411) 4808-6000

[www.bn.gov.ar](http://www.bn.gov.ar) | [bibliotecanacional@bn.gov.ar](mailto:bibliotecanacional@bn.gov.ar)

**ISBN:** 978-987-630-056-8

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de los editores.

Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

## Introducción

El último cuarto de siglo ha sido al mismo tiempo la etapa de funcionamiento más pleno de las instituciones constitucionales y de degradación de las condiciones de vida más importante y sostenida de nuestra historia. En efecto, durante buena parte del siglo XX Argentina no consiguió garantizar establemente las dos variables principales que definen a los sistemas representativos modernos que llamamos “democracias” y que Robert Dahl denominó *poliarquías*: la libertad de asociación para la expresión de diferentes ideas e intereses políticos y la participación en la libre elección de los gobernantes. Sin embargo, estas limitaciones coexistieron con un grado de desarrollo económico importante, que además permitió a la población conquistar condiciones de vida altas y homogéneas en relación con las del mundo en general y la región en particular. A mediados de los años 70 Argentina combinaba un alto grado de desarrollo social y un fuerte grado de inestabilidad política.

Luego esta contradicción se mantendría, pero con sus términos cambiados. La mejora sostenida y permanente de las condiciones de vida que hicieron del país uno de los más integrados de la región muestra un punto de freno importante en esos años 70 y una reversión casi ininterrumpida desde entonces. La crisis del desarrollo económico y social, sin embargo, es paralela a la transición hacia la democracia constitucional y la gradual estabilización y consolidación de la misma desde 1983. Esta dificultad para hacer coincidir los procesos de integración social y política ha hecho de la ciudadanía, en la Argentina actual, un asunto bastante contradictorio. En efecto, en el mundo moderno, pese a la pluralidad de usos corrientes y de definiciones acuñadas por las ciencias sociales, se suele aceptar que la ciudadanía plena es el ejercicio de un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que, aunque de modo relativo, garantizan un sustrato alto de respeto a la dignidad individual, un acceso irrestricto a los canales de participación de los sistemas políticos y unas condiciones de vida razonables. El efecto de una ciudadanía plena, solemos asumir, es un nivel de desigualdad civil, política y social

tolerable, legitimado por el respeto de los derechos básicos y la existencia de canales de participación política y ascenso social.

En 1983 este mundo parecía finalmente accesible. Pese a la profundidad de los conflictos sociales y económicos, a la impericia en la gestión pública de militares y civiles y a la grave polarización política por la que había pasado el país, el umbral alto de desarrollo económico y de condiciones de vida parecía garantizado. Los fuertes retrocesos de los indicadores socioeconómicos y el terrorismo de Estado que caracterizaron a la última dictadura parecían haber sido los últimos capítulos de una larga tragedia que tocaba su fin, y la democratización de fines de 1983 se presentaba como el momento de inicio de la (re)construcción de una ciudadanía civil, social y política plena y efectiva. Veinticinco años después, la ciudadanía plena y efectiva sigue siendo un conjunto de asignaturas pendientes. La degradación relativa de las condiciones de vida de las grandes mayorías de la población no cesó, pulverizando la tendencia igualitaria de la integración socioeconómica que había caracterizado al país durante gran parte del siglo XX. Pese a los indudables avances en la democratización, la reconstrucción de la institucionalidad política y la restauración del imperio de la ley, las crisis económicas y sus efectos sociales generaron fuertes problemas de legitimidad que llegaron a poner en riesgo varias veces la estabilidad y la subsistencia misma de la nueva democracia.

Este libro estudia el lugar de la política social en esta historia: en la construcción de la legendaria homogeneidad social de la Argentina anterior a los 70 y en la descompresión de las crisis sociales de la Argentina democrática. Se trata de mostrar las tendencias de largo plazo que constituyen las pistas más significativas para reflexionar sobre la importancia de la política social en el proceso histórico argentino. En particular nos interesa observar a la política social como instrumento de construcción de ciudadanía. ¿Sirvió la política social argentina para construir una ciudadanía más igualitaria? Para abordar esta pregunta hay que decir, primero, qué es la política social. El término se usa, en general, para aludir a muchas de las políticas públicas que afectan a las condiciones de vida de la población: políticas de salud y educación, programas de combate a la

pobreza, sistemas de seguridad social e incluso políticas de empleo. Aquí consideraremos la política social, sin embargo, menos como un conjunto de políticas que como un *enfoque* acerca de las mismas, que pone la atención en ciertas funciones, fines o consecuencias de la política pública. Una amplia gama de intervenciones del Estado son, así, políticas sociales: lo son todas las intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa y las que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan sus efectos no deseados. Comprende entonces los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social, los servicios públicos y la asistencia social. Si se ensaya una mirada analítica sobre todas estas intervenciones, se verá que configuran hoy tres grandes grupos de funciones, aunque en la práctica tienen efectos combinados.

A la primera región de la política social la llamamos *política del trabajo*, y está compuesta por el conjunto de intervenciones estatales que regulan el modo en que la población ejerce actividades remuneradas, formales e informales. La generalización del trabajo a cambio de remuneración en los países capitalistas convirtió a las relaciones salariales en el modo predominante de vida de los sectores no poseedores de capital. El rol de la política social fue transformar este modo de participación en la división social del trabajo en un estatus garante de condiciones de vida. En efecto, el Estado detectó la importancia estratégica de esa relación para la sobrevivencia y reproducción de la mayoría de los ciudadanos y la necesidad de intervenir equilibrando una asimetría tan evidente como peligrosa. Históricamente, el Estado capitalista reguló e intervino en el trabajo de dos modos: estableció las formas que puede adquirir y las condiciones bajo las cuales se pueden establecer las relaciones salariales (*regulación jurídica de los contratos de trabajo*) y generalizó los sistemas de seguros obligatorios para responder a los riesgos del ciclo económico y de la vida activa (la *seguridad social*). Los estados modernos intervinieron, así, estableciendo condiciones de contratación laboral a través de la ley (modos de pago, medidas de seguridad en el trabajo, descansos obligatorios, salarios mínimos, indemnizaciones ante el despido injustificado) e instituciones de seguridad



social que hicieron corresponsables a los empleadores y solidarios a los trabajadores de distintos sectores e ingresos, a través de cajas públicas donde se deposita obligatoriamente una parte del salario, y de donde se obtienen beneficios que aseguran relativamente al asalariado contra el desempleo, la enfermedad, la vejez y la muerte.

Una segunda región de la política social es *la política de servicios universales*, es decir, las intervenciones del Estado que establecen un conjunto de servicios mínimos para todos los ciudadanos, a veces incluso gratuitos: la educación y la salud, la infraestructura social y la provisión de servicios básicos, que se van transformando en sistemas accesibles a todos los habitantes del Estado-nación a través de un proceso gradual que –aunque tenía ya antecedentes previos– se despliega sobre todo desde el siglo XIX. Los *sistemas educativos públicos* fueron desprendiéndose de las instituciones religiosas que los habían organizado. Primero incorporaron estrategias de socialización de los símbolos y pautas culturales de los nuevos estados-nación, “identidades forzosas” que éstos necesitaban para legitimar su propia existencia, y a veces también patrones culturales, como religión y lengua. Después agregaron, de la mano de la preocupación por el desarrollo económico, elementos tendientes a configurar una oferta de mano de obra apropiada a un mercado de trabajo en vías de generalización. La universalización de la educación pública terminó, así, constituyendo un complejo institucional capaz de transferir un umbral mínimo de recursos simbólicos y técnicos que llegó incluso a relativizar las barreras étnicas, religiosas y socioeconómicas.

La *salud pública*, por su parte, consistió en garantizar un mínimo universalmente accesible de prestaciones y cuidados básicos a los individuos y grupos, además de intervenciones como la higiene pública y la prevención de epidemias. La salud pública debió progresivamente tomar distancia del dispositivo asistencial al que pertenecía, por la vía de la generalización y la profesionalización de la medicina y de la complejización de los establecimientos hospitalarios. Este proceso fue inseparable del surgimiento de la preocupación por la higiene y la sanidad públicas, así como de la nueva concepción del crecimiento demográfico y la “mejora de calidad” de la población como cuestiones

de interés nacional. El cambio científico-tecnológico de la propia medicina, desde la distinción de los conceptos de salud y enfermedad hasta el desarrollo de las formas de aislamiento y atención de los diferentes “males”, convirtió a los hospitales en lugares socialmente neutrales apropiados para entender y curar.

La *provisión de infraestructura social y de servicios públicos* (vivienda, agua y saneamiento, abastecimiento básico, energía, transporte y seguridad), fundamental pero no exclusivamente urbana, es también muy antigua. Sus modalidades contemporáneas refieren por una parte a los imperativos de higiene y sanidad de fines del siglo XIX, pues el higienismo es propio de un modo de intervención del Estado liberal clásico sobre determinados grupos de la población o sobre situaciones percibidas como riesgosas para el conjunto, y por otra parte, a la necesidad del Estado, en el siglo XX, de consolidar por medio de una serie de servicios públicos clave la demanda agregada y las condiciones de vida de la población. El Estado garantiza el acceso a la mayor parte de la población, salvando las diferencias entre riesgos y rentabilidades de las inversiones, y mantiene el nivel de precios reales de los servicios en umbrales bajos, reforzando indirectamente el poder adquisitivo de los salarios.

Las dos primeras grandes regiones de la política social —la de las políticas del trabajo y la de los servicios universales— tendieron a ir construyendo unos estándares mínimos de condiciones de vida materiales para ciudadanos y residentes legales. Una suerte de red de protección social mínima bajo la cual resultaba difícil caer. Un umbral de ciudadanía universal y accesible para la mayoría de los individuos habitantes de un estado-nación. Esto transformó radicalmente las necesidades materiales y las nociones sociales de necesidad y vulnerabilidad y produjo una alteración significativa de lo que se llama “pobreza”: si históricamente, las sociedades occidentales habían llamado “pobres” a los individuos que no podían resolver por su cuenta la satisfacción de necesidades materiales básicas, la política social moderna reservó ese concepto para los individuos que, pese a la regulación del trabajo y la provisión de servicios universales, no podían satisfacer esas necesidades, y en ese mismo acto rediseñó la política asistencial, que es la tercera región de la política social.

La misma fue evolucionando en un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los individuos y grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo en expansión, o que sólo lo eran de un modo irregular y tenue. Desde que las redes de proximidad y sociabilidad primaria habían dejado de garantizar la plena integración social de sujetos y grupos, un conjunto de prácticas e instituciones profesionalizadas más o menos públicas gestionaron la supervivencia, el sostén y la resocialización de los “desafiliados”. La naturaleza y alcance de esas instituciones (gobiernos locales, iglesia, asociaciones filantrópicas y un estado-nación en ciernes), sus poblaciones-objeto (huérfanos, inválidos, ancianos sin familia) y sus modos de intervención fueron variando. Y con ellas lo hizo también el propio sentido de la palabra “pobres” que, acompañando los cambios de los modelos de integración social, fue incorporando a quienes, aun dentro del mercado de trabajo, no podían alcanzar estándares de vida considerados razonables. La generalización de las relaciones salariales y la consolidación de una red de servicios universales redujeron a la política asistencial a un rol bastante marginal. Sin embargo, las políticas compensatorias que se usaron para combatir la pobreza jamás desaparecieron del todo como práctica específica y aislable de las otras políticas sociales. Una serie de políticas siguieron transfiriendo bienes, servicios, o directamente ingresos monetarios de manera coyuntural o permanente, a individuos en ciertas condiciones y a zonas urbanas o regiones geográficas particularmente vulnerables o deprimidas.

Las tres ramas de la política social moderna actuaron conjunta y complementariamente. Su distinción es a veces puramente analítica, pero sirve para entender la lógica del conjunto, su evolución histórica y en particular su relación con el estatuto de ciudadanía. Pensemos a la ciudadanía moderna, no como un tipo ideal de haz de derechos igualitarios del que debería estar investido el ciudadano, sino como el efecto o el resultado de las intervenciones estatales y de los derechos que el Estado efectivamente garantiza. En sociedades capitalistas el estatuto de ciudadanía incluye siempre, desde ese punto de vista, diferentes niveles de jerarquía y exclusión. La pregunta clave que permite evaluar un modelo de política social a

partir de su relación con la ciudadanía es, de manera bien simplificada, *cuánta desigualdad y cuánta exclusión* permite el Estado a través de su política social.

Una parte decisiva de ese estatuto material de la ciudadanía proviene de las intervenciones que llamamos “política social”: cómo absorbe (o no) el mercado de trabajo, en qué condiciones obtienen los individuos ingresos monetarios y de cuánta protección gozan frente a los ciclos económicos o los riesgos de la vida activa, a cuánta (y a qué tipo de) educación, atención de salud e infraestructura social básica pueden acceder los ciudadanos y en qué condiciones, quiénes son los grupos de riesgo y qué tipo de asistencia específica pueden obtener del Estado. El objeto de nuestro trabajo es brindar un panorama general de esta relación entre política social y ciudadanía en la historia argentina reciente que contribuya a la comprensión de los desafíos pendientes de nuestra democracia.

Con estas cuestiones en mente, en la primera parte de este trabajo ofrecemos una reseña histórica del proceso constitutivo de la política social en Argentina, sin lo cual los problemas del período democrático serían difíciles de comprender. La segunda parte del libro se ocupa de período específico 1983-2008, narrando lo ocurrido en términos de política social, con énfasis en la contradictoria relación que une al refundado sistema democrático con sus ciudadanos empobrecidos. Primero se aborda la complejidad de la coyuntura política y económica que subyace a los gobiernos de la transición y la consolidación democrática, conducidos por Raúl Alfonsín y Carlos Menem respectivamente, y se consideran los cambios específicos de la política social que marcaron el proyecto refundacional trunco del alfonsinismo y la transformación neoliberal del menemismo, con su continuación inconclusa en el gobierno de Fernando de la Rúa. Luego se presenta un análisis de la política social de los gobiernos posteriores a la crisis de 2001, discutiendo los elementos de continuidad y ruptura presentes en los gobiernos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández, respecto de los anteriores. Cerramos el trabajo con una mirada de conjunto sobre las relaciones entre política social y ciudadanía.

Un par de advertencias preliminares, de orden formal y de contenido. Uno: hemos intentado simplificar muchos aspectos

teóricos e historiográficos. Para ello hemos obviado el debate conceptual y evitado desarrollar en detalle las posiciones diferentes frente a períodos o coyunturas polémicas de la historia. Dos: dada la amplitud y diversidad de cuestiones que atraviesa el campo de la política social, hemos seleccionado aquí sólo algunos campos de problemas. Así, enfatizamos en los aspectos laborales, de seguridad social y de política asistencial; no profundizamos en las cuestiones relativas a las políticas de servicios universales, y sólo abordamos muy superficialmente el tema del financiamiento de la política social, la evolución de la base fiscal y los niveles de distribución y redistribución del gasto público social, que nos habría obligado a adentrarnos en tópicos en los que dependemos de fuentes secundarias.

Queremos expresar nuestro reconocimiento a las personas que colaboraron directa o indirectamente en la producción o el refinamiento de los argumentos que vertimos aquí, aunque a ninguna de ellas pueda hacérsela responsable por sus excesos o defectos. Esto atañe en particular a Daniela Soldano y a Daniel Lvovich, cuya compañía en el trabajo sobre la teoría y la historia de la política social tuvimos el gusto de tener por algunos años. La deuda es mayor aun con el enorme trabajo de crítica formal y sustantiva que le hizo Elsa Pereyra a la versión final de este escrito. También agradecemos la invitación de Eduardo Rinesi a participar de esta iniciativa del Instituto de Desarrollo Humano de la UNGS, así como el cuidado y la paciencia de Gabriel Vommaro en la edición del volumen.

## **La política social argentina antes de 1983**

Un largo período recorre Argentina, como la mayoría de los países capitalistas, para desarrollar una política social moderna. Desde la consolidación definitiva del Estado nacional como organización capaz de intervención en forma de políticas públicas, entre las décadas de 1860 y 1880, este proceso cubrirá casi un siglo para adquirir las formas que hoy nos resultan familiares. En esos años se desarrollará, expandirá y profundizará el capitalismo como forma predominante de la actividad económica, el Estado comenzará a regular a través de la ley y la coerción las formas de trabajo de la población y aparecerán políticas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Cuando la crisis de 1930 sorprendió al país con nuevos tipos de pobreza y desempleo, éste ya tenía algunos de los elementos de una política social moderna. Pero la forma de salida de la crisis del 30 y las características del proceso político argentino retrasaron hasta mediados de los 40 la formación de coaliciones políticas que se lanzaran a construir una institucionalidad nueva alrededor de formas modernas de política social. Ese momento llegará con el peronismo, que protagonizará una redefinición y consolidación de la política social argentina. Tras el golpe de Estado de 1955 la sucesión de gobiernos militares y gobiernos civiles con legalidad constitucional restringida por la prohibición del partido peronista colocaron a la política social aun más en el centro de la construcción de legitimidad institucional. Esta política social nunca logró trascender, sin embargo, el carácter de instrumento de redistribución del ingreso de los asalariados. El Estado social argentino nunca fue, como veremos, un Estado de lógica ciudadana, lo cual tendrá fuertes consecuencias cuando el país restaure su democracia, en las últimas décadas del siglo XX.

### **La etapa constitutiva de la política social moderna**

Hacia 1880, en la región pampeana el mercado de trabajo funcionaba ya de manera predominantemente libre, y la mitad de la

población económicamente activa del campo y la ciudad era asalariada. Esa salarización, no obstante, era bastante inestable, porque predominaba el empleo ocasional, estacional y de baja calificación. Esto sucedía en las principales actividades económicas: tanto en la producción agropecuaria, incluidos su transporte y su comercialización, como en la obra pública, la construcción, los servicios domésticos y otros servicios urbanos, y en menor medida en la manufactura. Peones y jornaleros entraban y salían del mercado, oscilando entre el cuentapropismo y la salarización, una práctica que se tornará un rasgo permanente del mercado de trabajo argentino.

El trabajo “libre” venía a reemplazar a una relación laboral semiservil que fue conocida genéricamente como *conchabo*. A mitad de camino entre la dependencia personal y el contrato de trabajo, el conchabo implicaba una puesta del individuo a disposición de un patrón por un período variable de tiempo. La misma era remunerada de muy diversas maneras, ya que incluía en muchos casos una dosis de protección personal y de tutela casi familiar, a cambio de una dedicación total. Los tratos de palabra permitían, por supuesto, todo tipo de excesos, como el retraso infinito de los pagos, los pagos en mercancías sobrevaluadas o el endeudamiento del conchabado en los almacenes del patrón. Dado el carácter de déficit endémico de mano de obra que la región tenía, el conchabo tuvo, además, la utilidad práctica de fijar al trabajador a su patrón. El conchabado estaba obligado por las leyes y las costumbres a portar una libreta que acreditara su condición. La policía apresaba a quienes no contaran con esta documentación, entregándolos a un patrón generoso o políticamente importante, o arrojándolos en manos del ejército para su alistamiento. Con la aparición de la salarización moderna el trabajo por jornal fue reemplazando al trabajo a destajo, la remuneración aumentó su proporción en dinero y los pagos comenzaron a efectivizarse con mayor periodicidad. La inmigración transoceánica, por su parte, multiplicó la oferta de trabajo ayudando a flexibilizar las políticas de empleo compulsivo.

La inmigración dará un giro especial al mundo del trabajo: la aparición de formas asociativas de protección colectiva. Las propias características del empleo disponible y del mercado de trabajo, combinadas con una oferta nueva y segmentada, hicieron

de las organizaciones mutualistas una instancia clave en la autoprotección de los trabajadores. Entre la segunda mitad de la década del 50 y fines de los 70 del siglo XIX se fueron conformando dos tipos de organizaciones de trabajadores: unas basadas en el origen de éstos y otras con base en oficios. Ambos cubrían necesidades cuyos costos eran difíciles de sostener para individuos o familias con ingresos inestables: atención médica, provisión de medicamentos y gastos funerarios, entre otras. Las organizaciones de colectividades cumplían además el rol solidario de recepción y apoyo de los inmigrantes recién llegados, y en muchos casos proveían escolarización para los niños. Las sociedades de oficios, por su parte, mezclaban la ayuda mutua con la defensa del trabajo, y así muestran las primeras experiencias de reivindicaciones colectivas. Algunas eran generadas y sostenidas por patrones con ideas filantrópicas u organizaciones laicas de las mismas características.

Fuera del ámbito metropolitano, Buenos Aires representa el máximo de disponibilidad de empleo urbano asalariado como alternativa a un conchabo rural que tardará mucho tiempo más en diluirse y desaparecer. El trato al trabajador, al igual que en la campaña bonaerense, dependía con exclusividad del estilo y la discrecionalidad del empleador. En el mejor de los casos, este poder semejaba el tratamiento familiar; en el peor, el más absoluto servilismo. El flujo migratorio llega en menor medida al interior, con oportunidades de trabajo más restringidas y una movilidad social menos significativa. La transformación de las economías locales de un conjunto de explotaciones esencialmente rurales a los servicios e industrias modernos se realiza con mucha lentitud, y en gran parte es bloqueada por el propio dominio del mercado que tienen los productos de la región pampeana, o importados a través de ella. En una buena parte del interior del país, la transición hacia el predominio de relaciones salariales modernas fue más lenta e incompleta que en el litoral pampeano. El trabajo libre tampoco se extendió a las comunidades indígenas: con argucias legales y justificaciones moralizantes que encubrían un fuerte desdén cultural, los pobladores de ascendencia americana seguirían siendo objeto de modalidades de tutela doméstica y trabajo semiservil hasta entrado el siglo XX.



En las ciudades pampeanas, el crecimiento económico y demográfico producirá una nueva agenda de problemas. La creciente importancia de las mutuales por oficios y su gradual transformación en sociedades de defensa mutua o de resistencia muestran la aparición de conflictos laborales masivos, que la propia élite comenzará a englobar bajo la expresión “cuestión social”. La nueva conflictividad se combinaba con problemas de hacinamiento, salubridad y criminalidad que denotaban un cambio de época, aunque para el grueso de la elite era atribuible a las ideas traídas por los obreros provenientes de una Europa convulsionada y representaba una seria amenaza al orden social local. Así, la primera reacción fue el desarrollo de políticas represivas. Las propuestas reformistas tendientes a regular los conflictos laborales nunca prosperaron. Un nuevo conjunto de leyes, sin embargo, anticipaba el reconocimiento de la necesidad de regulación no represiva del conflicto: la ley de descanso dominical de 1904 y la protección del trabajo femenino e infantil en 1907. También ese año comenzó a funcionar de modo incipiente el único organismo regulador de conflictos capital-trabajo previo a la década de 1940. El Departamento Nacional del Trabajo (DNT) condujo los primeros estudios sistemáticos sobre problemática laboral en el país. Pero recién hacia 1916, con la transformación de régimen político, el DNT comenzó a realizar los primeros arbitrajes no vinculantes, a pedido de las partes. La mediación del Estado en los conflictos entre asalariados y empresarios sólo se volvería importante con el impulso que adquirió la industrialización sustitutiva hacia la segunda mitad de los años 30.

Las organizaciones obreras también combinaban la confrontación política y reivindicativa con el desarrollo de esquemas de protección de sus asociados. Desde el siglo XIX se habían ido desarrollando incipientes esquemas de ahorro colectivo que ayudaban a los obreros frente a gastos que superaban su capacidad de pago, o que los sostenían en situaciones de pérdida de ingreso, y que se parecían cada vez más a “seguros” capaces de sostener el ingreso de los asalariados frente a los riesgos más acuciantes de la vida laboral. A principios de siglo, sólo los trabajadores de la administración pública central fueron beneficiados por estos sistemas de jubilaciones

y pensiones, que habían comenzado a establecerse desde 1877. En 1904 la ley unifica los regímenes del Estado y crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles. Aunque las asociaciones de obreros diseñaron sistemas de protección similares orientados a la previsión de enfermedades, hay escasos registros sobre casos de sistemas mutuales de retiros por vejez o invalidez.

El mundo del trabajo rural produjo su propia cuestión social tan pronto como se fueron decantando los efectos del modo en que la inmigración se estableció en la pampa húmeda. El rápido abandono de una política de ocupación y distribución planificada de la tierra por parte del Estado y su consiguiente asignación a través del mercado tornó central la figura del arrendamiento. Éste fue un modo de mejorar el rendimiento y el valor de la tierra en pocos años y con escaso aporte de capital. Así, los grandes terratenientes pampeanos logran asociar de manera subordinada a un sector campesino con predominio de inmigrantes, lo que explica una gran parte del *boom* agroganadero, el mantenimiento de importantes concentraciones en la propiedad de la tierra y la radicación definitiva de muchos arrendatarios como campesinos parcelarios en tierras periféricas. Este fenómeno, combinado con la lenta transformación de las haciendas de las provincias del arco septentrional y la migración de su población rural, permiten comprender quizá la inexistencia en Argentina de un movimiento agrario con reivindicaciones sociales y políticas claramente diferenciadas.

Hasta ahora hemos indicado las formas que adquirió el trabajo asalariado y cómo el Estado nacional, de manera regulatoria y represiva, actuaba sobre las formas de empleo. No es una simplificación excesiva asegurar que, a través de este tipo de intervención, el Estado garantizaba su principal objetivo estratégico: el crecimiento económico a través de la inserción internacional agroexportadora del país. Este objetivo era lógico para un Estado ocupado casi exclusivamente por una coalición de elites provinciales que, al mismo tiempo que acumulaban beneficios con dicha estrategia, estaban convencidas de la capacidad que este crecimiento tendría de arrastrar consigo a toda la población y producir al mismo tiempo “la modernización”. Los demás elementos de lo que hoy conocemos como política social se

encontraban aún lejos de adquirir modalidades modernas. El Estado nacional avanzó desde relativamente temprano, sin embargo, con prácticas e instituciones públicas destinadas a todos los ciudadanos, independientemente de su lugar en el proceso económico. Los ejemplos más notables son la educación básica y la atención de la salud pública, progresivamente diferenciadas del mundo asistencial filantrópico-caritativo.

La creación del sistema educativo público propiamente dicho se remonta sin embargo a 1869-70, cuando el Estado toma a su cargo la creación masiva de escuelas básicas y colegios secundarios en todo el país, cuyo sistema de educación pública se vuelve uno de los primeros y más ambiciosos de la región. A comienzos de los años 1880 el notable esfuerzo inicial de escolarización alcanzó a un tercio de los niños, aunque con fuertes disparidades interregionales. Pero la escuela básica sólo consiguió terminar de hacer pie entre los sectores populares cuando éstos mejoraron sus ingresos. Sólo entonces los hogares pudieron afrontar los gastos de la escolarización de los niños y prescindir de ellos en la economía doméstica y/o en ciertos ámbitos de trabajo. Hacia fines de la década de 1880 los informes locales recopilados por el Consejo Nacional de Educación mostraban una escolarización que oscilaba entre un cuarto y un quinto de los niños en edad escolar para áreas urbanas, así como una preocupante falta de calidad de la instrucción. El “despegue” de la matrícula se produce recién con la Ley Láinez de 1905, que “renacionaliza” la educación básica, facultando al Estado para instalar escuelas primarias en todo el país. El Censo de 1914 ya registraba un analfabetismo que había descendido al cuarto de la población.

El sistema de salud pública tuvo una evolución mucho menos lineal. El efecto de las grandes epidemias —en particular la de fiebre amarilla de 1871 y la de cólera de 1886— sobre unos núcleos urbanos en rápida expansión resultó determinante para que los problemas de la salud y la enfermedad ingresaran en la agenda del Estado. La movilidad social ascendente, por su parte, hizo accesible el cuidado de la salud para grupos cada vez más amplios. Desde fines del siglo XIX, además, el *higienismo* vinculó crecientemente la salud con la figura del médico y el saber experto. La sanidad urbana y la especialización

de la atención de la enfermedad en los hospitales se fueron transformando en los elementos centrales de la salud pública. La creciente participación estatal en actividades asistenciales y sanitarias produjo, en las dos primeras décadas del siglo XX, el surgimiento de decenas de hospitales en las principales ciudades del país. El nuevo Departamento Nacional de Higiene, por su parte, intervino por primera vez sobre las condiciones de sanidad de los puertos y trenes, y estudió los problemas de la higiene y salud pública de la población –desinfección, vacunación y saneamiento–, así como la práctica médica y las farmacias, en la Capital. Sin embargo, su capacidad de actuación en las provincias continuó siendo débil, y la administración sanitaria nacional no tuvo jurisdicción sobre ellas.

Paralelamente, como vimos, cerca de un tercio de la población de las ciudades pampeanas de comienzos del siglo XX era asistido en sus necesidades de salud por medio de asociaciones mutuales. Ante la ausencia de otros sistemas de previsión, estas asociaciones otorgaban un subsidio en caso de desempleo por enfermedad, se hacían cargo de casos de enfermos crónicos, afrontaban los gastos producidos por los sepelios y apoyaban a los deudos sin fortuna propia. Junto a las asociaciones de socorros mutuos impulsadas por organizaciones étnicas u obreras existieron también intentos patronales en pos de organizar mutuales bajo su control, y más tarde aparecerían también instituciones obreras de base religiosa, desarrollándose en ocasiones verdaderas batallas por el control de la asistencia mutua en los lugares de trabajo.

Por debajo del mercado de trabajo en expansión y de las redes de protección mutualista, aparece, en franca continuidad con el pasado, el sistema asistencial. Desde el Antiguo Régimen la asistencia a los pobres y a las situaciones de pobreza fue la función de una aceitada división de tareas entre gobiernos locales e instituciones eclesiásticas. Los primeros aportaban el financiamiento; las segundas, los recursos humanos y el conocimiento técnico de herramientas que hoy llamamos de “focalización”: la distinción entre pobres merecedores de asistencia y pobres pasibles de represión, y la justificación ideológica necesaria para el funcionamiento del flujo de caridad. Al igual que en la Europa contemporánea, el fin de la sociedad

colonial americana puso en tensión a la caridad y promovió formas laicas y filantrópicas de lo que se llamó “beneficencia”, aunque sus estrategias de intervención nunca se apartaron demasiado de las de la caridad eclesiástica. La beneficencia, contemporánea de formas de represión organizada que obligaban a determinadas categorías de sujetos a procurarse trabajo asalariado, se situaba así a mitad de camino entre la caridad y un tratamiento un poco más moderno de la pobreza que permitiría, en el futuro, identificar, educar y enviar o reenviar al “pobre” al mercado de trabajo mediante las técnicas de la asistencia social.

### *Los límites de la democratización y la política social*

La política social argentina comienza a ser plenamente moderna cuando el descubrimiento por parte del Estado del impacto político de su intervención social se cruza con el descubrimiento por parte de los trabajadores de que es posible negociar con el Estado mejoras sustantivas en sus condiciones de vida. El interés del Estado por definir las condiciones de vida a las que podía aspirar la población despertará cuando se perciba que de eso depende, al menos en parte, su propia legitimidad. El crecimiento de partidos opositores con elementos novedosos (aunque aún incipientes) de representación política de estratos sociales, como la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Socialista (PS), anunciaban un cambio en las formas de legitimidad política del Estado y la apertura del proceso de integración masiva de los ciudadanos a la participación electoral inaugurando una etapa de poliarquía relativamente plena, aunque conquistas como la del voto femenino deberán esperar todavía varios años. Tal cambio impactará de lleno en los modos de intervención del Estado en la cuestión social.

Los años del gobierno radical (1916-30) reflejaron la consolidación de un interés por el arbitraje público de conflictos laborales y por la legislación social. Ésta tuvo un desarrollo errático, entre otras cosas, porque la competencia entre la UCR, el PS y los sectores católicos por ganarse la simpatía de los sectores populares

dificultaba los acuerdos y las políticas de Estado, por la fuerte oposición de los sectores conservadores, la reticencia de los empresarios a la negociación laboral y la propia desconfianza de importantes sectores obreros organizados respecto del Estado. Pese a estas tensiones, el nuevo gobierno buscará legitimarse como “gobierno del pueblo” y legitimar al Estado como instrumento de todas las clases sociales. Esto lo llevará a profundizar la intervención en los conflictos entre capital y trabajo, a veces terciando a favor de los obreros, otras reprimiéndolos abiertamente. Esas intervenciones tendrán como efecto colateral el impulso a las organizaciones obreras “dialoguistas” por sobre las más conflictivas, culminando en la década de 1920 con el surgimiento de la Confederación General del Trabajo (CGT).

Mientras tanto, se consolidan las formas modernas de los servicios públicos universales. El complejo de políticas educativas se extiende a todo el país, ayudado por la creciente conectividad geográfica, el desarrollo de las comunicaciones, la ampliación de los estratos medios y la propia profesionalización de las disciplinas magisteriales. La reforma universitaria de 1918 remata la apertura y expansión del sistema educativo público, otorgándole un componente superior gratuito y democrático. Los servicios públicos de infraestructura social básica se expanden, en algunos casos desarrollados por el propio Estado, y en otros por medio de concesiones a capitales privados. La salud, sin embargo, continuó siendo un asunto preponderantemente no universal: en parte privado, en parte asociativo, y en parte filantrópico-caritativo.

En política asistencial comienza a generalizarse un conflicto entre la filantropía y la caridad clásicas y el empuje modernizador, que limitó la hegemonía de las sociedades de beneficencia y les quitó jurisdicción educativa y sanitaria. Para los nuevos técnicos, la asistencia social podía ponerse al servicio del desarrollo de un mercado de trabajo más amplio, más móvil y mejor. Las intervenciones comienzan así a ser el objeto de un saber sistemático y de un conjunto de formalidades que prefiguran a la asistencia contemporánea: la práctica de la constatación del ingreso para determinar el carácter de la pobreza y, en consecuencia, la capacidad de recibir

asistencia pública, y el recurso de los “visitadores sociales” como mediadores públicos capaces de efectuar tareas de control y seguimiento de los hogares pobres.

### ***La crisis del 30 y la modernización autoritaria***

La crisis de 1930, la década que la siguió y la Segunda Guerra Mundial marcan un punto de quiebre para la política social de los países capitalistas. A la nueva certeza sobre la imperfección de los mecanismos “automáticos” del mercado en la corrección de los problemas y defectos del crecimiento económico se sumaba la creciente sensación de que la intervención política del Estado era una condición *sine qua non* de la estabilidad del orden social. A las estrategias de ensayo y error en política social que implicaron los años previos a la guerra les sucedió una decidida construcción institucional alrededor de la intervención social del Estado y la negociación capital-trabajo, que en Europa recibió el nombre, inicialmente irónico, de “Estado de Bienestar”. Por emulación, o simplemente por imitación adaptativa, las estrategias de algunos países europeos en política social se expandieron por el mundo capitalista dándole forma a lo que aquí preferimos llamar “Estado Social”.

En Argentina, la sucesión de crisis impactó fuertemente en la estructura económica, modificando las pautas sobre las cuales se había edificado su desarrollo. Un Estado generalmente limitado en sus intervenciones en el proceso económico pasó a regular los mercados clave del dinero y de los bienes exportables, creó nuevos impuestos y lanzó los primeros intentos de cambio en el patrón de crecimiento, favoreciendo la aparición de una industria local capaz de sustituir importaciones. En las relaciones laborales, el Estado continuó apelando a la mediación y la represión intermitentes, mientras que los sindicatos se abstenían de la participación política y se concentraban en los esfuerzos reivindicativos y de autodefensa. El año 1930 es también el año del primer golpe de Estado, encabezado por una coalición cívico-militar que, destruyendo las reglas de juego del régimen político, restringió la participación política

y convirtió al régimen constitucional en una fachada. Mientras tanto, una época de cambios sociales vertiginosos presenciaba la notable expansión de las relaciones salariales, que alcanzó a duplicar el número de ocupados entre 1935 y 1946, y el virtual cese de la migración transoceánica, que es reemplazada parcialmente por una creciente migración interna hacia las ciudades del Litoral, atraída por la nueva industria.

Hacia fines de la década del 30 se había consolidado una pauta en las relaciones entre Estado y sindicatos cuyo aspecto predominante era la negociación. La acción estatal en materia laboral discurría en dos líneas: la generación de condiciones para la negociación entre empleadores y empleados y la producción de una legislación que rutinizará lo convenido, haciendo al Estado un componente del sistema de regulación. Los sindicatos descubrieron, por su parte, la ventaja estratégica de evitar la represión y negociar mejoras graduales. Todo esto facilitó la consolidación de un primer conjunto de esquemas de seguros sociales, que se llamaron “previsionales”. Predominaban entre ellos los seguros de retiro, por lo que la palabra “previsional” quedó asociada al sistema de jubilaciones y pensiones. Durante los años 30, los sectores que habían rechazado los esquemas previsionales propuestos por los gobiernos radicales comienzan a reclamarlos, y los que ya los tenían tratan de optimizarlos, aumentando sus recursos y los servicios prestados. Los sindicatos más sofisticados buscaron modos de autoprovisión de servicios de salud, origen de las futuras “obras sociales”. El Estado, por su parte, apoyaba el proceso con instrumentos de regulación jurídica que hacían obligatorios a los seguros y extendía el alcance de sus propios institutos previsionales para empleados públicos. El sistema de política social se encaminaba así, tempranamente, a una cobertura sectorial de base corporativa, no ciudadana.

La provisión de servicios propiamente públicos en salud siguió teniendo, de este modo una modalidad subsidiaria. El Estado coordinaba intervenciones en salubridad y control de enfermedades infecto-contagiosas y promovía a las instituciones privadas para que soportaran la mayor parte de la responsabilidad de la atención a los sectores de bajos ingresos. Hacia 1940 incontables instituciones de beneficencia



que tenían a su cargo servicios de atención médica y asistencia social recibían subsidios del Estado, entre ellas muchos hospitales de muy diversa capacidad, ubicados en distintas regiones del país. La distribución de los subsidios no respondía a un plan sistemático, sino a la influencia de los directivos de las distintas instituciones, generalmente médicos, ante el Congreso y las autoridades municipales.

Por su parte, la asistencia social en los años 20 y 30 protagoniza algunos cambios de eje que resultan interesantes de destacar, pues terminan de consolidar el pasaje de una filantropía no demasiado sistemática a una asistencia social relativamente moderna. La Primera Guerra Mundial y la crisis de 1930 habían revelado que la pobreza podía ser también un fenómeno sistémico, propio de las oscilaciones de la economía capitalista, y no la mera consecuencia de dificultades individuales. Así se abre paso la idea, plenamente moderna, de la pobreza como una situación que cabe a la sociedad reparar, y del empleo como principal actividad proveedora de ingresos y como condición que el Estado debe normalizar y proteger. Del “descubrimiento” de los problemas sociales como problemas de la organización social surge, asimismo, la preocupación por administrar a una población que comienza a ser vista como recurso. Esto implicó reorganizar las políticas asistenciales a fin de garantizar la reproducción de categorías básicas de la fuerza de trabajo urbana y de reforzar la “institución familiar”. En 1933, un proyecto de Ley de Asistencia Social reconoce el derecho del individuo a ser recibido gratuitamente por las autoridades públicas en casos de desamparo ocasionados por abandono, y se tipifica dicho abandono en la minoridad, la desocupación, la enfermedad, la invalidez y la vejez. El concepto y la actividad de “servicio social”, que aparece en los años 20 y se expande y tecnifica en los 30, es el fruto más visible de la nueva etapa.

### ***Política social y ciudadanía en la etapa formativa de la política social moderna***

Uno de los principales problemas de escribir una historia es la tentación de encontrar en lo anterior la prefiguración mecánica

de lo posterior. Como acabamos de mostrar, muchos procesos que coagulan en la política social del peronismo clásico están efectivamente presentes en el período anterior. Pero como enseña cualquier historia, y la propia historia trágica de Argentina en particular, la existencia de una posibilidad no implica la materialización de su consecuencia lógica. En términos de ciudadanía el país parecía haber tomado, desde la constitución del Estado nacional en 1880, una senda de ampliación de derechos políticos y sociales decidida, rápida y lineal que los propios contemporáneos describían, con más o menos certezas acerca del futuro, cuando usaban la palabra “progreso”. No obstante, el proceso de inclusión política y social de los ciudadanos argentinos había recibido un violento freno en 1930. Diez años después, cuando el gobierno de Ortiz parecía disponerse a reencaminar al Estado, un tanto parsimoniosamente, por la senda perdida en 1930, aún no era del todo seguro que dicho camino pudiese retomarse sin problemas. El rol de la política social no había sido central, hasta entonces, en el proceso de ciudadanía argentino. La “mano izquierda del Estado” había ganado protagonismo en los gobiernos radicales, pero aún iba a la zaga del proceso económico, otorgando lo que era ya imposible detener; y ordenando lo que de hecho ya existía. Nadie hubiera podido sugerir en 1940 que las condiciones de vida relativamente buenas de la población argentina se debían a un Estado que había tomado su mejoramiento como objetivo de política pública. En este sentido, aunque los 30 prefiguran a los 40 y a los 50, los cambios que introduce la etapa peronista colocan a la política social en el centro de la escena.

### **Coqueteando con el Estado de Bienestar**

En 1955, hacia el fin del período del peronismo clásico, Argentina tenía en pie una serie de instituciones de protección social comparables y contemporáneas a las que constituyeron los llamados “Estados de Bienestar” (EB). Como vimos, ese nombre es en sí mismo materia de debate, ya que suele venir asociado a la idealización de una amplia y extensiva protección social dirigida al

ciudadano y financiada directamente por el Estado. Hemos preferido aquí un término más genérico, el de “Estado Social” (ES), que refiere a un Estado que, a diferencia de sus antecesores, interviene sistemáticamente sobre los problemas socioeconómicos. El ES admite varias modalidades de intervención, entre ellas las de EB, que, como veremos inmediatamente, no coincide plenamente con la experiencia histórica argentina. Los arreglos institucionales del ES argentino, tanto los novedosos como los que presentan continuidad, se manifestaron con relativa claridad en las tres regiones de la política social: el trabajo, los servicios universales y la asistencia social. A continuación reconstruiremos su evolución, sus continuidades y sus cambios, enfatizando sobre todo la primera y la última de estas tres regiones. Veremos que este período fue fundamental en la construcción y la consolidación de la versión argentina del ES, así como de su incidencia sobre el desarrollo histórico de una modalidad específica de ciudadanía.

### *La política laboral del peronismo clásico*

La política social del peronismo clásico implicó una importante expansión de las intervenciones sociales del Estado, con un fuerte impacto positivo en las condiciones de vida de la mayoría de la población que, sin embargo, no transformó profundamente las lógicas institucionales precedentes. Esta política, consolidada por una alianza entre el gobierno y una buena parte de los estratos asalariados, acompañó a una estrategia de desarrollo típica de la posguerra, orientada a aumentar el gasto público y los ingresos de los sectores populares. En Argentina, este esquema redistributivo se financió por medio de la transferencia, mediada por el Estado, de la renta de las exportaciones agropecuarias pampeanas a un modesto pero creciente mercado interno. La política social del peronismo clásico no consolidó un derecho social de base ciudadana, sino que reforzó, completó y expandió las soluciones que los asalariados habían ido creando a través de sus sindicatos. Su centro simbólico fue, más que la igualdad material para los ciudadanos, la justicia

social para los trabajadores. En el imbricado juego de los procesos de crecimiento económico con creación de empleo, aumento relativo de los ingresos de los asalariados y consolidación de sus instrumentos asociativos de seguridad social, se produjo una importante “masificación del bienestar” que fue conservada por décadas en la memoria colectiva como sinónimo de democratización social.

El cambio que produce los efectos más duraderos es el que se verifica en las relaciones entre el Estado y los sectores asalariados por la mediación del primero en la transferencia redistributiva de ingresos a los últimos. El gobierno encaró en este sentido el diseño de un sistema salarial basado en leyes dirigidas a regular los ingresos de los asalariados y a garantizar el efectivo aumento de los ingresos reales de la población trabajadora y sus dependientes. La iniciativa logró establecer un pago anual complementario, el décimo tercer salario mensual, o “aguinaldo”, por medio de las convenciones colectivas, pero no logró instalar el concepto de salario mínimo obligatorio independiente de dichas convenciones. El aumento del salario real se convirtió en el elemento de transferencia de ingresos de mayor intensidad redistributiva de la política social del peronismo clásico. La expansión salarial fue posibilitada por las negociaciones colectivas de trabajo, donde los asalariados fueron apoyados por el Estado, mientras que los empleadores que terminaron accediendo a dichas demandas fueron recompensados con políticas crediticias y fiscales. El salario y los ingresos de los sectores medios también crecieron por la disminución de precios clave de la canasta familiar alentados por el Estado: bajos precios de los servicios públicos, congelamiento de los alquileres urbanos y los arrendamientos rurales, control de precios y subsidios a los alimentos. Aunque se registraron importantes altibajos coyunturales, hacia el final de la etapa los salarios reales se situaban, en promedio, aproximadamente por encima de un 50% respecto al nivel alcanzado en 1945. Como porcentaje del PBI, los salarios habían pasado de un 44% en 1943 a un pico en 1950 de 56%, quedando en 1955 en el 55%. Los cambios relativos dentro de los sectores asalariados, además, parecen haber beneficiado a los sectores no calificados, disminuyendo así la brecha entre asalariados.

La mejora del ingreso estaba sustentada en un juego de roles por el cual la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP), luego transformada en Ministerio de Trabajo, inclinaba la balanza bastante sistemáticamente a favor de los asalariados en la negociación colectiva. El centro de esa política fue la alianza por la cual el sindicalismo se consolidaba apoyándose en el Estado, y el gobierno obtenía legitimidad masiva y apoyo electoral. Las leyes que unificaron los sindicatos en una única representación jurídicamente reconocida, muchas veces compulsivamente y a favor de los gremios políticamente cercanos al gobierno, terminaron galvanizando la alianza. El resultado más notorio de la alianza estratégica, además del impacto salarial, fue que el contrato de trabajo pasó a estar fuertemente protegido por el Estado. Aunque el gobierno no llegó a sancionar una ley unificadora de esa tutela, una amplia legislación la anudaba por debajo y la “cerraba” mediante los tribunales del fuero laboral.

La dinámica política posterior terminó convirtiendo a la CGT y a los sindicatos en los apoyos casi exclusivos del gobierno, lo que será esencial para entender los avatares de la política argentina posterior a 1955. El rechazo de la mayoría de los estratos altos y de buena parte de los estratos medios a esas medidas se convirtió en el eje del conflicto social del período, dándole una unidad inédita a la clase obrera. La intensa politización de los conflictos sociales expresada en los alineamientos peronismo/antiperonismo tendió a homogeneizar y soldar la alianza entre gobierno y movimiento obrero, al punto de generar una fuerte identidad Estado-peronismo-clase trabajadora y, simétricamente, una fuerte identidad opositora, congregada alrededor del rechazo categórico a todo lo que viniera del gobierno de Perón.

### *Crecimiento y fragmentación del sistema de seguros sociales*

A la centralidad de los sindicatos en la política social argentina se sumaría la progresiva consolidación y profundización de su dimensión prestadora de servicios sociales. La masiva afiliación de los trabajadores y la creciente obligatoriedad de los aportes a fondos

sociales terminaron por convertir a las federaciones sindicales en el anclaje básico de la protección social argentina.

Los sindicatos crecieron y se concentraron estimulados por la nueva legislación laboral, que hacía más eficaz su protagonismo y sus tareas reivindicativas, por la nueva estructura orgánica y piramidal de la CGT que concentraba la representación en un solo sindicato por rama de actividad, y también por la fuerte identificación de los obreros y sus organizaciones con el gobierno de Perón. Este crecimiento fue simultáneo al de sus servicios sociales, completándose el mapa de fondos previsionales para pensiones de retiros (*jubilaciones*) y de asociaciones sindicales específicas para la atención de salud, las *obras sociales*. De estos años data además la aparición de otros fondos para “asignaciones familiares” por convención colectiva, un sistema de subsidios a los asalariados con familias numerosas o con dificultades particulares.

En el proyecto original del gobierno peronista estos fondos debían integrarse a un sistema nacional de seguridad social, progresivamente integrado, que cubriría todos los riesgos de la vida activa de los trabajadores. Además, una parte de esos fondos, canalizados por el Estado, se utilizarían para la creación de un sistema de salud pública capaz de cubrir a los no asalariados y a los trabajadores informales que carecían de protección mutualista, hasta que el desarrollo económico los integrase al mercado formal. Este proyecto generó una tensión, nunca transformada en conflicto abierto, entre el ímpetu centralizador de una parte del gobierno peronista, las vacilaciones y pujas en el propio aparato del Estado y el contraimpulso defensivo de los sindicatos, que buscaban profundizar beneficios y extender las coberturas manteniendo su control sobre la provisión de estos servicios. La resolución a medias de esta tensión marcó la génesis de la seguridad social argentina. El sistema siguió siendo esencialmente sindical, con regulación estatal más o menos forzada, y por ende restringido a los trabajadores afiliados a las organizaciones sindicales. Fue masivo porque la salarización formal lo era y porque se esperaba que ella alcanzase rápidamente a toda la población activa.

La tensión, en el caso de los fondos previsionales, se manifestó como defensa de la autonomía de las cajas y como disputa

por el alcance de la regulación estatal. Hacia 1954, el proyecto de unificación y nacionalización había sido abandonado. No obstante, la regulación pública había ampliado el acceso, garantizando la extensión de la cobertura de los fondos previsionales a la casi totalidad de los asalariados formales, la homogeneización del sistema de cotizaciones y beneficios entre sectores asalariados y la generalización del criterio del haber jubilatorio como porcentaje de la mejor retribución alcanzada por el individuo en la actividad. Esta ampliación y mejora de la cobertura previsional fue empañada por la precariedad institucional del sistema. La mejora de los beneficios no fue acompañada por una mejora de los ingresos de las nuevas cajas, comenzando un proceso de descapitalización que maduraría en los años 60. Esto tendrá como resultado la gradual transformación de los sistemas de capitalización (ahorros colectivos en un fondo común que se invierte y capitaliza) en sistemas de reparto (transferencias casi mecánica de los fondos, de los trabajadores activos contribuyentes a los pasivos beneficios, sin constituir ahorros).

En el caso de los seguros de salud, se echa a andar un proceso que también se cristalizará después de 1955 con la consolidación de las obras sociales (OOSS). Las asociaciones mutuales de trabajadores se transformaron en entidades estatalmente reguladas que brindaban servicios específicos. El Estado dispuso, generalmente, la obligatoriedad de la contribución de todos los empleados de la actividad a los fondos. Esto produjo un crecimiento exponencial de los nuevos servicios de las antiguas mutuales. Sin embargo, los sistemas carecían de criterios comunes de funcionamiento, conformando un mosaico de instituciones heterogéneo y fragmentario. Hacia el final del período, el “sistema” de seguridad social argentino continuó estando armado en base a cajas autónomas, dependientes más o menos directamente de los sindicatos, con mayor o menor regulación estatal, y por ende fragmentadas según patrones regionales, sectores y ramas de actividad. Pese a ello, la cobertura de los riesgos de la vida activa se había ampliado enormemente en todos los rubros (con exclusión del desempleo, que la ley laboral encuadró en el ámbito de las indemnizaciones por despido) y abarcaba a la

casi totalidad de los asalariados formales, los que a su vez habían pasado a ser la categoría de población activa mayoritaria.

La otra consecuencia del naufragio del proyecto de seguridad social unificada fue la persistencia de un sistema público de salud pública débil y fragmentario. En un proceso político que duró un lustro, los sindicatos y también las provincias prefirieron consolidar y desarrollar los servicios preexistentes a contribuir a un sistema público y universal de solidaridad entre sectores y estratos, mientras que los funcionarios técnicos del gobierno que propiciaban dicha universalización fueron paulatinamente aislados y neutralizados. El proyecto unificador terminó reducido a un sistema de coordinación suprajurisdiccional y al desarrollo de instituciones complementarias al conjunto de hospitales. El ímpetu del Estado nacional, sin embargo, contribuyó a ampliar la cobertura territorial de la salud pública, a sentar estándares mínimos de calidad y a restarles discrecionalidad a los sistemas de salud pública subnacionales.

El secretario de Salud Pública, Ramón Carrillo, insistía sobre el déficit de camas de hospital, la perennidad de enfermedades infecciosas, la alta mortalidad infantil, la falta de nutrición adecuada en el interior, el alto costo de la atención médica y de los medicamentos, la baja cobertura de los seguros existentes (35% de la población), la falta de coordinación, la falta de estadísticas confiables, las condiciones de trabajo deficitarias, la falta de medicina preventiva y la inequidad en la distribución geográfica de las atenciones. Su Secretaría generó el Código Sanitario y de Asistencia Social y el Plan Analítico para aplicarlo. El código, bastante universalista para su época y aun más para el contexto político, establecía un ámbito de jurisdicción nacional (la dirección del sistema, el financiamiento de quienes no estaban cubiertos y el control directo de la salud en la Capital, los Territorios Nacionales, los puertos y fronteras), instauraba medidas de medicina preventiva y de saneamiento del medio ambiente y de las condiciones de trabajo, y preveía la creación del Fondo Nacional de Salud y Asistencia Social para financiar las medidas públicas, que aunque sin especificación de fuentes monetarias se preveía que fuesen parte de las cotizaciones de los trabajadores a sus cajas previsionales unificadas en el Instituto Nacional



de Previsión Social (INPS). El Plan Analítico era un proyecto de construcción hospitalaria y de semisocialización de la medicina a la manera británica (con un médico de cabecera obligatorio por hogar, financiado por el Estado).

El Código y el Plan se promulgaron como leyes, pero pronto aparecieron fuertes obstáculos provenientes del sector privado de caridad, las autoridades municipales y provinciales, los sindicatos, los gremios médicos y el propio INPS, que tenía otros proyectos para el dinero de los aportes. Tras un largo conflicto, el Estado renunció a nacionalizar la mayor parte de las instituciones y a “semisocializar” la atención médica, limitándose a ejercer controles de supervisión. La provisión de crecientes facilidades hospitalarias terminó recayendo en las provincias, con supervisión formal de las centrales regionales de la Secretaría de Salud. Respecto de las fuentes de ingresos, la propia derrota del INPS en la unificación de los regímenes previsionales echó por tierra el intento de ingresar una parte de los fondos al sistema de salud pública. La Secretaría de Carrillo logró cumplir objetivos importantes, adaptándose pragmáticamente a las limitaciones surgidas, pero no tuvo el éxito que esperaba. No obstante, se produjeron impactos importantes en la reducción de la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida.

## **Una asistencia social universalizante y paraestatal**

El proyecto inicial del Estado peronista había sido integrar la asistencia a la pobreza en el sistema de seguridad social público, absorbiendo directamente a la estructura filantrópico-caritativa. El descubrimiento del formidable potencial simbólico que contenía una asistencia social ampliada y politizada transformó peculiarmente a este objetivo. La Dirección Nacional de Asistencia Social (DNAS) nunca contó con los medios necesarios para operar una centralización de la política asistencial, aunque la propia dinámica que las circunstancias imprimían al complejo de protección social comenzó a erosionar al sector filantrópico-caritativo. Las medidas del gobierno complicaron de diversos modos la subsistencia de las

organizaciones privadas, y la propia DNAS, facultada para regular, controlar y concentrar todas las actividades de beneficencia y asistencia social desarrolladas por entidades públicas o privadas en el ámbito de la nación, fue severamente limitada por la aparición y el desarrollo de la Fundación de Ayuda Social Doña María Eva Duarte de Perón (más tarde Fundación Eva Perón, en adelante FEP), creada en junio de 1948.

Se trataba, desde los inicios, de una organización bien singular. Según su diseño institucional el presidente del país nominaba al presidente de la FEP y los miembros del comité directivo de la Fundación eran nombrados a medias por la CGT y la STP. En la práctica, fue el ámbito central de trabajo de la legendaria Evita. La FEP tenía como misión, según su estatuto, intervenir en todo tipo de actividades que tendieran a satisfacer las necesidades de las “clases menos privilegiadas”. En particular, asistir a personas de pocos recursos para iniciar, continuar o completar estudios, construir casas para familias necesitadas y crear y construir establecimientos educativos, sanitarios o recreativos. Además, la ley le permitía solicitar la absorción de instituciones de asistencia social cuando la FEP se considerara capaz de cumplir sus funciones. En la práctica, la FEP realizó un doble tipo de acción: la ayuda social directa y el mantenimiento de una red de instituciones asistenciales. Todas las intervenciones llevaban como marca un discurso que oscilaba entre la reivindicación del derecho a la asistencia social y la generación de un agradecimiento masivo al gobierno y a Evita misma, “politizando” la relación FEP-Estado-receptores.

En el plano institucional, la FEP era una poderosa organización paraestatal cuyas actividades eclipsaron las atribuciones asistenciales de la DNAS. La FEP se financiaba con donaciones más o menos voluntarias, porcentajes de impuestos específicos y contribuciones sobre las cotizaciones de los asalariados a los sindicatos. La magnitud de sus fondos, comparada con la de los fondos de otros ministerios sociales del gobierno, era notable. Pasó a representar casi el 80% del gasto de salud y el 20% del gasto educativo en su apogeo, en 1953. En el orden simbólico, se transformó rápidamente en la principal arma política “no sindical” del gobierno. Vehículo

de intensa propaganda oficialista, la FEP muchas veces ha concentrado, en el dilema de su propia existencia, los juicios académicos y políticos sobre la política social del peronismo clásico. Su despliegue implicó, ciertamente, una serie de paradojas de gran complejidad, la más importante de las cuales reside, probablemente, en la aparente contradicción entre un discurso de derechos y de redistribución del ingreso y una práctica discrecional y politizada. Lo cierto es que los discursos y las prácticas, estableciendo un nexo entre el carácter de ciudadano-trabajador-pobre y una asistencia estatal desprovista de carácter estigmatizante, hicieron *tabula rasa* de las modalidades de intervención caritativa y “científica” que habían estructurado la política asistencial. El derecho a la asistencia y la politización de la intervención asistencial inauguraron una etapa nueva que, con todas sus paradojas, continúa hasta nuestros días.

### **Un Estado Social en manos renuentes**

La impronta del ES argentino inaugurado con el peronismo y caracterizado por una tutela estatal comprehensiva y al mismo tiempo fragmentada sobre las relaciones salariales, marcó los modos de integración social de Argentina en las décadas subsiguientes. Los fortísimos vaivenes políticos de la segunda mitad del siglo hicieron variar la intensidad y la dirección de esta tutela, a través de una serie de ciclos de desarticulación y recomposición de alianzas sociales que generaron una sucesión de equilibrios políticos inestables, alternativamente rotos y restablecidos. En estos ciclos el peronismo, aunque proscrito como organización política, seguía siendo la principal fuerza electoral. Hasta su retorno al gobierno en 1973, esta situación impugnaba la legitimidad de los diferentes arreglos paraconstitucionales del período: la dictadura de Lonardi y Aramburu (1955-58); el gobierno de coalición desarrollista-peronista de Frondizi (1958-63), terminado ante la renuncia de aquél por un interregno a cargo de Guido (1962-63); el gobierno radical de Illia (1963-66); y la dictadura de Onganía, Levingston y Lanusse (1966-73). Como organización sindical, sin embargo, el peronismo

negociaba la defensa de los intereses de los asalariados con los diferentes gobiernos, politizando al extremo la política social.

Pese al dramatismo de las coyunturas políticas, cierta perennidad del modelo tutelar de política social atravesó el período. Es por cierto sorprendente que hayan sido sus matices, bastante más que su espíritu general, aquello que de modo circunstancial era puesto en tela de juicio o modificado. Lo cierto es que en el período 1955-83 un Estado políticamente inestable mantenía una política social relativamente incluyente, al tiempo sostenía formas cada vez más violentas de exclusión política. Tras el golpe de Estado de 1955, y pese a un breve intento de revisión general de la política social peronista, las estructuras de lo que hemos llamado *política del trabajo* en el período 43-55 terminaron por consolidarse: un contrato de trabajo regulado por el Estado, un fuero laboral con impronta protectora de los asalariados y un sistema de seguros sociales garantes de la estabilidad del ingreso, fragmentado según líneas corporativo-profesionales pero regulado a través de la intervención pública.

El aspecto más conflictivo y cambiante, con mayor impacto probablemente en los matices del complejo de política social fue la relación entre el Estado y el movimiento obrero organizado alrededor de los ingresos de los trabajadores. Este conflicto tenía como centro de gravedad los salarios, los beneficios de la seguridad social y los precios de los bienes clave de la canasta familiar, sometidos a un progresivo tironeo proveniente de un modelo de crecimiento intermitente, con un piso de inflación relativamente alto. En líneas generales, para los sectores más críticos del peronismo el objetivo era el desmonte completo de un modelo socioeconómico de desarrollo tutelado por el Estado con aspectos redistributivos favorables al mundo urbano industrial y a la capacidad de consumo de los asalariados. Para otros sectores más cautelosos en su crítica al modelo, el objetivo era la desactivación de los componentes más intolerables de un régimen visto como demagógico y autoritario y la revisión selectiva de los aspectos más cuestionables de ese modelo: el elevado estatismo y en particular el poder relativo de las asociaciones sindicales en la economía.

Esta situación *politizó* radicalmente el diálogo Estado-sindicatos, en la medida en que estos últimos eran al mismo tiempo los representantes sectoriales de los asalariados y los portadores de la identidad política del partido mayoritario proscrito. La imposibilidad de las sucesivas coaliciones cívico-militares de resolver la ecuación política, económica y social transformó a esa politización en un conflicto grave. La dictadura de 1976-83 se propuso tener éxito allí donde las precedentes (sobre todo la de 1966-73) habían fracasado. Su proyecto de “reorganizar” el país era sustancialmente diferente a todos los experimentos desarrollistas previos. Esta vez, la coalición cívico-militar pensaba refundar el modelo de acumulación capitalista. El nuevo proyecto estaba inspirado en las necesidades de las elites económicas locales y en los diagnósticos provenientes de otras latitudes acerca del lugar que el país podía y debía tomar en la división internacional del trabajo, y sus implicancias para la estructura económica y social con la que contaba en 1976. El resultado fue una intervención radical y violenta sobre el modelo de relaciones capital-trabajo que el ES había instalado, si bien confusa y precariamente, desde los años 40. Esta vez el cambio de política social se hizo sobre el ostracismo político y la supresión física de decenas de miles de ciudadanos.

Sin embargo, el telón de fondo de esta batalla era radicalmente diferente a lo que la mayor parte de la región latinoamericana solía presenciar y la propia Argentina había experimentado. Entre los años 50 y 80 el país terminaba de convertirse en un capitalismo relativamente maduro, con condiciones de vida que eran, en términos relativos, las mejores de la región. En efecto, muchos datos mostraban una estructura social moderna, relativamente comparable a las de los países capitalistas desarrollados, que habían incorporado la población rural al mercado de trabajo urbano. El empleo agropecuario, del 25% a mediados de los 40, pasa a poco más del 10% en 1980; el sector industrial mostraba una estabilización en más de un cuarto de la población activa y el sector de los servicios no mostraba signos de crecimiento desmedido. No existían presiones demográficas importantes, e incluso volvía a haber inmigración, aunque ahora proveniente de países de la región. Las tasas de desempleo y subempleo

eran bajas (4% y 5% respectivamente) y las de empleo autónomo y precario anunciaban un mercado de trabajo que comenzaba a mostrar signos de saturación, que ya no demandaba volúmenes significativos de empleo y que creaba empleo vulnerable. La estructura social, medida por las ocupaciones, aparecía compuesta en más del 60% por obreros y empleados asalariados, más del 70% de los cuales eran formales. El nivel de vida relativamente alto y homogéneo se podía en indicadores como la composición del gasto de los asalariados, que hacia principios de los 80 dedicaban más de la mitad de sus ingresos a rubros considerados no estrictamente básicos y más del 10% a educación y esparcimiento, contra 30% y 3%, respectivamente, a inicios de los 40. El coeficiente de Gini (forma usual de medir la desigualdad por ingresos) era, en 1970, sorprendentemente bajo (0,412), y la brecha de ingreso total por deciles (distancia entre el ingreso de los más pobres y los más ricos) era de escasos 10 puntos. Ambos indicadores mostraban un nivel de desigualdad bajo para una economía capitalista periférica. Con la salvedad de las fuertes disparidades regionales en homogeneidad relativa de la estructura social y calidad y cantidad de empleo, el presente se anunciaba fácil, con algunos signos de fatiga que una política económica atenta podría fácilmente resolver.

Esta situación es tanto más sorprendente cuanto que no fue el resultado de una política social planificada y sistemática. En efecto, el gasto público social por habitante, habiendo sido siempre alto para la región, fue bajo en otras comparaciones internacionales. Todo parecería mostrar que tras un pico de inversión y expansión de servicios sociales para los que hay datos consistentes (educación, salud y vivienda) en los 50, y un gasto “de sostén” con impacto positivo hasta fines de los 60, el gasto fue, después, sistemáticamente inferior a las necesidades del propio sistema. Esto tendió a producir un deterioro gradual pero constante de esos servicios (con una breve excepción en 1973-75), de gravísimas consecuencias en el período democrático. La homogeneidad y calidad relativa de las condiciones de vida de la población eran, así, más el efecto contingente positivo de un desarrollo económico rápido que el resultado deliberado de la política social.

### *La política del trabajo en el posperonismo*

Si algo unificaba a los sectores que habían acompañado el derrocamiento del gobierno peronista en 1955 era el objetivo de reducir la incidencia de los sindicatos en el sistema económico y político del país. Semejantes coincidencias no llegaban, sin embargo, ni a la estrategia de política económica y social que el país debía adoptar ni a la identificación de los sectores más apropiados para conducirla. Los sindicatos, lugar de refugio del peronismo proscrito, aprovecharon estos desencuentros para reconstituirse como organizaciones y emprender la defensa de los logros sociales de la etapa 1943-55. Esta defensa tuvo bastante éxito hasta, por lo menos, 1975, y el campo de batalla en el que se jugaba fue el de las relaciones laborales.

El proceso fue rico en vicisitudes. La dictadura militar de 1955-58 comenzó por intervenir las administraciones sindicales y convocar a elecciones prohibiendo la participación de quienes hubiesen ocupado cargos de importancia en el período peronista. Las leyes que regulaban el contrato de trabajo fueron modificadas, restituyendo la soberanía del empleador y permitiéndole hacer los cambios necesarios para aumentar la productividad. Las regulaciones que ponían a los sindicatos en el centro del sistema de relaciones laborales se transformaron para combatir la identidad peronista del movimiento obrero, su poder económico e institucional. Con los mismos objetivos se apeló de modo recurrente a la supresión de la negociación colectiva. La desarticulación del sistema de tutela laboral no produjo, sin embargo, los efectos esperados por sus autores. Las elecciones sindicales fueron ganadas por una segunda línea dirigencial que seguía proclamando la lealtad con el líder exiliado, y la aparición de otras expresiones políticas en las organizaciones sindicales fue marginal o complementaria a la corriente hegemónica. Las modificaciones a las leyes laborales, por su parte, pusieron a los trabajadores a la defensiva y fueron consideradas un ataque ilegítimo a los logros sociales del período pasado, permitiendo galvanizar la relación trabajadores-peronismo.

El gobierno de Frondizi, que ganó las elecciones con el apoyo del peronismo, levantó algunas de las restricciones que pesaban

sobre el sindicalismo, pero no la proscripción al partido peronista. Restituyó la representación exclusiva en los procesos de negociación colectiva a los sindicatos peronistas, pero implementó un plan de estabilización macroeconómica que produjo un fuerte deterioro de los ingresos reales de los asalariados y que las organizaciones sindicales apuntaron a detener con su ola de huelgas. El enfrentamiento entre gobierno y sindicatos terminó por facilitar la caída del propio Frondizi cuando los sindicatos armaron partidos nuevos para presentarse a las elecciones provinciales de 1962 y lograron ganar en la mayoría de las provincias. Esto generó una nueva intervención de la coalición cívico-militar que resguardaba los límites del régimen posperonista y que presionó para anular las elecciones, forzando la renuncia de Frondizi. El sindicalismo salía de la pulseada como actor político insoslayable del régimen posperonista, y se disponía a fundar una nueva estrategia basada en la negociación directa entre los gobiernos de turno y la reinaugurada CGT, bajo el mando del pragmático y autónomo Augusto T. Vandor.

El sindicalismo vandorista tuvo su apogeo durante el gobierno del radical Arturo Illia, un gobierno elegido por un tercio del electorado, con el peronismo proscrito. El gobierno de Illia intentó una doble política de favorecer las posiciones salariales e introducir modificaciones en la regulación de las organizaciones sindicales, para habilitar la aparición de una oposición política intrasindical y romper el predominio político peronista entre los asalariados. La vista estaba puesta en las elecciones de 1967, que serían “genuinamente democráticas”, y para las que se precisaba ganar apoyo electoral. En 1963 se sanciona la Ley del Salario Mínimo, Vital y Móvil, que unifica los salarios mínimos de todas las ramas y profesiones, convirtiendo ese monto único en multiplicador obligatorio e indexable. La pieza completaba una legislación laboral tutelar dirigida a sostener el ingreso de los asalariados aun durante crisis inflacionarias. El sindicalismo opuso toda su resistencia a cualquier medida del gobierno a través de un plan de lucha que, mediante tomas de fábricas y huelgas pacíficas, dejó en claro la debilidad del gobierno radical y puso en guardia otra vez a la coalición cívico-militar antiperonista. En paralelo, el vandorismo quiso refundar políticamente el movimiento



sindical, alejándolo del control del líder exiliado y convirtiéndolo en un movimiento político capaz de afrontar con éxito las elecciones previstas para 1967, donde el peronismo sería finalmente legalizado. La aventura política del “peronismo sin Perón” culminó en fracasos electorales, pero el peligro del retorno de un “peronismo con Perón” provocará una nueva intervención de la coalición cívico-militar a través del golpe de Estado de 1966.

La dictadura de Onganía fue bastante diferente a sus predecesoras, en la medida en que pretendió ir más allá del rol de guardia militar de última instancia de arreglos civiles precarios. Su objetivo fue fundar una nueva institucionalidad, arrojando hacia un futuro lejano la transferencia del gobierno, sólo para cuando se hubiese “refundado” al país social y económico en términos análogos a los del experimento nacionalista-neocorporativista de los 50 en el vecino Brasil. Una lectura estructural de los problemas económicos del país sirvió para justificar un plan de estabilización y relanzamiento tras el cual se prometía un “verdadero desarrollo” no sometido a los temibles ciclos recesivos de las últimas décadas. La condición de posibilidad de todo esto fue, claro está, un manejo autoritario del gobierno como el país no había visto hasta entonces. Y la consecuencia más importante fue el surgimiento de un estado de rebeldía social que, más allá de su manifestación explosiva a través del Cordobazo en 1969, permearía también a los estratos medios de la sociedad y, para lo que interesa aquí, empezaría a desbordar el marco de acción política que le brindaban los sindicatos peronistas. El gobierno de Onganía cayó un año después del Cordobazo. Los gobiernos militares posteriores ensayaron una distensión política y un diálogo social, anunciando incluso el levantamiento de la proscripción del peronismo. Algunos signos inequívocos de negociación aparecieron poco después, como una gestión macroeconómica dirigida a sostener los salarios reales, o la devolución a los sindicatos del control de las OOSS. El interregno de Levingston, con Aldo Ferrer a cargo del Ministerio de Economía, representó un intento de alejar a la dictadura militar del extremo autoritarismo de Onganía y de las preferencias liberales de Lanusse.

El proceso culminará con el retorno de Perón al país y a la presidencia, en 1973-74, en el inesperado rol de ser considerado el único

capaz de reconstruir un sistema político estable. Para los sindicatos, el nuevo gobierno de Perón era la posibilidad de recuperar las posiciones institucionales perdidas en el sistema de relaciones laborales y el control político de las propias organizaciones, amenazado por una “izquierda social” multiforme y cada vez más combativa. La política social del país seguía jugándose en el centro de un tablero político conflictivo e inestable, y su suerte se aunaba con la de los sindicatos. El gobierno peronista intentó un acuerdo multisectorial, con el lanzamiento de un pacto social en cuyo interior se concertarían salarios y precios entre sindicatos, empresarios y Estado. Su objetivo era compatibilizar una recuperación de los ingresos reales de los asalariados con el control de la inflación y la reanudación del crecimiento. Las disputas salariales fueron parcialmente canalizadas por los convenios colectivos de trabajo. A cambio, los sindicatos obtuvieron leyes que blindaban aun más “la fortaleza jurídica” sobre la que se asentaba el dominio sindical del sistema de relaciones laborales. En efecto, las reformas prohibían la existencia de más de un sindicato por rama de actividad y los sindicatos por empresa, facultaban a las federaciones sindicales a intervenir las filiales locales, ampliaban los mandatos de las autoridades sindicales, disminuían los controles internos a estas autoridades y equiparaban las prerrogativas legales de las autoridades sindicales a las de los diputados y senadores de la Nación.

Los límites del Pacto Social, sin embargo, pronto comenzarían a sentirse. La coyuntura favorable de la economía internacional dejaba lugar rápidamente a los efectos del cambio en los precios relativos que implicó la crisis del petróleo. Aunque en un principio el gobierno logró contener las demandas con una política de subsidios, pronto el Pacto comenzó a hacer agua como consecuencia de los desabastecimientos y la creciente intensidad de los reclamos salariales. Un Perón desgastado hizo en junio de 1974 su última aparición pública amenazando con renunciar si los actores sociales no acompañaban su política. Murió sólo dos semanas después. La espiral de conflictos sociales se agravó por la escalada de violencia entre sectores radicalizados, los sindicatos y un Estado que incluso recurrió a las instituciones militares y paramilitares para intervenir

sobre esos conflictos. Con ese trasfondo, la coalición cívico-militar antiperonista se reactivó y, en marzo de 1976, derrocó al gobierno de la viuda de Perón.

La dictadura de 1976-83 se había propuesto formalmente disciplinar a todos los actores del país para refundar la economía capitalista argentina sobre sus bases clásicas, desarmando selectivamente los componentes del Estado tutelar. Pero sus promesas de retorno al crecimiento económico y reencauce democrático encubrían una lectura radical, que hacía depender esos objetivos de la neutralización política brutal, incluso la supresión física de actores que, a juicio de la coalición, obstaculizaran dichos objetivos. La furia se descargó, en particular, sobre las múltiples organizaciones sindicales y barriales vinculadas con el peronismo progresista. El gobierno militar organizó, desplegó y controló un plan sistemático que produjo alrededor de 30.000 secuestrados en forma clandestina, la mayoría de ellos torturados y asesinados. Esto tuvo fuertes consecuencias sobre la organización sindical. Por lo demás, el complejo de leyes de tutela laboral fue completamente desmantelado. La CGT y las principales federaciones sindicales fueron intervenidas, las negociaciones colectivas suspendidas, las huelgas prohibidas y muchos sindicalistas cooptados por el régimen. El ostracismo sindical dejó vía libre a un violento “ajuste” económico: a la baja brutal de los salarios siguieron los efectos de la crisis de 1981, con la consecuencia de un masivo e inédito empobrecimiento y desempleo. Los diferentes “circos” montados por el gobierno militar para derivar la atención pública, como el Campeonato Mundial de Fútbol de 1978 o la Guerra de Malvinas de 1982, tenían cada vez menos efectos disuasivos. La Argentina políticamente autoritaria terminaba destruyendo los componentes incluyentes de su política económica. Detrás sólo quedaría la política social.

### ***La pseudoconsolidación de la seguridad social***

Como vimos, el sistema de seguridad social argentino se había constituido como un conjunto de cajas asociativas diferenciadas que

brindaban beneficios jubilatorios, de salud y de asignaciones familiares, con base sobre todo en los sindicatos de trabajadores asalariados. Pese a los diversos (y contradictorios) intentos del gobierno peronista de convertir estas cajas en la base de un sistema público unificado, la resistencia de los sindicatos a perder sus beneficios y su protagonismo en el sistema previsional llevó al gobierno a respetar sus principales apoyos políticos, masificando el sistema sin reordenarlo. Una mirada superficial mostraba un país con alta cobertura de seguros sociales basados en la solidaridad entre trabajadores formales y la regulación estatal. Pero la incoherencia institucional y la incongruencia financiera desgastaron pronto la capacidad de esos sistemas. Después de 1955 el Estado profundizará paulatinamente el control y la regulación de los tres subconjuntos de seguros sociales que componían el complejo, interviniendo sobre los mismos con creciente discrecionalidad y una lógica tan poco sistemática como la de la historia previa. Al objetivo político de restarles poder a los sindicatos peronistas se le añadía otro, menos cortoplacista: el de sanear y racionalizar el sistema, sobre todo a la luz del costo social, político y financiero que su colapso podía significar para gobiernos estructuralmente ilegítimos.

En el caso del sistema jubilatorio, el efecto de las intervenciones públicas agravó los problemas financieros. El impacto de la inflación sobre las cajas se hizo sistemático. El Estado siguió haciendo uso de las facultades que le permitían tomar “prestado” de las cajas y financiarse a bajo costo o con tasas de interés negativas. En paralelo, el gobierno aumentó los beneficios que el sistema distribuía, ligándolos a un porcentaje fijo y alto de los mejores salarios de la vida activa e indexándolos por inflación. La posibilidad de un desfinanciamiento tendencial de las cajas se volvió una amenaza concreta. En efecto, los fondos previsionales en las economías capitalistas han tenido a lo largo del siglo un proceso de crecimiento y maduración que hace de su manejo financiero un asunto de responsabilidad intergeneracional bastante delicado. Al superávit inicial producido por muchos cotizantes nuevos y pocos beneficiarios le sigue un período de estabilidad y luego uno de déficit. El sostén del equilibrio financiero es tanto más importante cuanto que los beneficios

están fijados por ley, por lo cual el eventual responsable de cubrir sus déficits es el propio Estado. La potencial degradación de la situación financiera de las cajas argentinas era tanto más patente cuanto que habían gozado de un período superavitario corto y un manejo cortoplacista de los fondos y de la concesión de beneficios, tanto por parte de sus asociados como del propio Estado, lo que hizo más difícil, para los gobiernos posteriores, escapar a la obligación jurídico-política de buscar alternativas de financiación del déficit que no tuvieran efectos sociales y económicos inaceptables. En efecto, ya desde fines de los 60 el sistema presentaba déficits y la tasa de aumento de la relación entre pasivos beneficiarios de jubilaciones y pensiones y trabajadores activos contribuyentes en las cajas fue empeorando rápidamente.

El tironeo entre medidas de corto plazo muchas veces contradictorias fue la “no-solución” a la que llegaron los actores involucrados, agravando año a año la situación del sistema precario que había legado el peronismo clásico. En 1966 la situación le estalló a la flamante dictadura de Onganía, que tuvo que decretar la inembargabilidad judicial de los fondos previsionales, pues las cajas estaban en bancarota y no podían asumir los beneficios que disponía la ley. En 1968, tras largas cavilaciones, los fondos previsionales fueron unificados en tres cajas –Autónomos, Comercio e Industria– y sus sistemas actuariales, cotizaciones y regímenes de prestaciones fueron parcialmente homogeneizados. La reforma elevó el monto de las cotizaciones y contribuciones, aumentó las edades de retiro, estableció un mínimo de años de aporte como requisito para el acceso a la jubilación ordinaria y ajustó el cálculo de las remuneraciones. Ésa fue la última reforma sustantiva del sistema hasta los años 90. Medidas coyunturales de los gobiernos posteriores expandieron un poco la cobertura, aumentaron y disminuyeron las contribuciones de los aportantes y reasignaron responsabilidades administrativas. El resultado general del sistema para sus asociados fue bastante mediocre. Sólo en los comienzos de su masificación el sistema logró respetar las propias leyes sobre los montos de las jubilaciones y pensiones, con importantes altibajos en su incumplimiento. Por otro lado, su efecto redistributivo sistémico ha sido, por períodos, neutral o regresivo.

Cuando, a partir de los 80, el país se internó en una etapa de destrucción del empleo formal y caída de ingresos reales, el sistema entró en una “crisis terminal” permanente y el Estado debió intervenir con recursos fiscales para sostenerlo. El impacto del déficit previsional en las finanzas públicas de la Argentina democrática dejó (y sigue dejando) una plétora de consecuencias.

Respecto de los seguros de salud, hasta 1955 el sistema había sido el resultado de la interacción compleja e irresuelta entre los intentos de centralización, las contradicciones dentro del gobierno y las resistencias sindicales tendientes a consolidar y profundizar la tradición mutualista. Las entidades constituían un mosaico heterogéneo en calidad, no era posible cuantificar la población asistida ni tener un perfil sociodemográfico de la misma ni parámetros claros del nivel de protección que ofrecían. Al conjunto de OOSS sindicales se le habían sumado otras tantas instituciones que cubrían estratos jerárquicos de empleados privados, porciones sectoriales o geográficas de la administración pública, o colegios de profesionales independientes. Los intentos de reformas, débiles y escasos, acompañaron la inestabilidad política del período posperonista. Finalmente, tras profundos conflictos con los sindicatos, el gobierno militar creó en 1970 el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) y determinó la integración obligatoria al sistema de toda la población trabajadora formal. A partir de la Ley 18.610, las OOSS fueron financiadas por el aporte obligatorio de empleados y empleadores, y se (re)organizaron por sindicato y rama de actividad, ofreciendo cobertura al afiliado y su familia. Esta modalidad cristalizó la fragmentación institucional. Al Estado le quedaba la coordinación y regulación del sistema. La ley preveía también la conformación de un fondo de redistribución, alimentado con el 10% de lo recaudado por las OOSS, que redujese las brechas de calidad. Sin embargo, la fragmentación se agravó por la debilidad reguladora del INOS y por las estrategias de cada organización de combinar la provisión por cuenta propia y la contratación de servicios por convenios con colegios profesionales y empresas de medicina privada.

La más flagrante muestra de la incoherencia sistémica y de sus consecuencias en términos ciudadanos era la situación de la atención

de salud de los jubilados. En efecto, al dejar de ser cotizantes de las OOSS, los jubilados debían financiar directamente sus gastos de salud en el tramo vital de mayor necesidad y costos. A un conjunto heterodoxo de esquemas asistenciales le sucede, recién en 1971, una OS pública especial, pronto la más grande del sistema en cantidad de afiliados y gastos, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), conocido popularmente por la sigla de su programa de atención metropolitana, PAMI (Programa de Asistencia Médica Integral). El PAMI comenzó a financiar prestaciones médico-asistenciales a los pasivos públicos y privados del área metropolitana, que pasaron a estar afiliados forzosamente al sistema, en el momento en que pasaban a ser beneficiarios del sistema previsional. Se financiaba tomando aportes de las propias jubilaciones (luego también de cotizaciones adicionales de los trabajadores en actividad), de un modo muy parecido al resto de las OOSS. Hacia 1976 su estructura se había esparcido a la totalidad del país.

Las OOSS tendieron a diferenciarse por tamaño, niveles de recaudación, capacidad política de negociación, calidad y cobertura de las prestaciones. A la estratificación por número de beneficiarios y por disposición de recursos por beneficiario se le sumó el efecto de la existencia de “aportes especiales” establecidos por contratos colectivos de trabajo o por favores del poder político. El Fondo de Redistribución quedó también sujeto a esta lógica de presión política de las OOSS más poderosas. Sin embargo los fondos totales del sistema, en términos relativos, no eran en absoluto pequeños, llegando a cerca de la mitad de los fondos de las cajas previsionales. El carácter de “gran negocio” del sistema se profundizó cuando la dictadura de 1976 abrió los cerrojos legales que permitían las contribuciones adicionales de los afiliados para pagar prestaciones diferenciales, facilitando la asociatividad entre medicina privada y OOSS. Esta singular evolución terminó de consolidar el clásico carácter de pirámide de tres pisos de la salud argentina, con un piso superior de atención privada, un piso intermedio de calidad de cobertura variable para los asalariados formales, compuesto por las OOSS, y una “planta baja” de hospitales públicos gratuitos (sobre todo provinciales y municipales) de capacidad y calidad diversa.

Esta estratificación verá radicalizada su complejidad y agravada su desigualdad cuando los efectos de las crisis económicas sobre el nivel de empleo y los ingresos comiencen a ser más evidentes.

### ***La política social de la Argentina autoritaria***

Rubén Lo Vuolo ha dicho que el país produjo un “híbrido institucional” de EB que combinaba formas universalistas y corporativas de protección social, productos de un sistema político autoritario y poco proclive a la negociación entre la totalidad de los actores colectivos y los grupos de interés. Entre la posguerra y mediados de la década de 1970, el EB argentino se fundó en dos “manos” combinadas: la “mano derecha”, una economía política de sustitución de importaciones que implicaba transferencias del sector exportador al sistema urbano-industrial, incluyendo pleno empleo y niveles salariales altos destinados a sostener la demanda efectiva a través del consumo, y la “mano izquierda”, su política social. Esta mano izquierda operaba históricamente en tres lógicas cuyas bases fueron establecidas entre 1943 y 1955: el sistema previsional, una parte importante del sistema de salud y las asignaciones familiares funcionaban como una suma de cuerpos autónomos de seguro social, financiados por cotizaciones de trabajadores y empleadores. Este modo de organización preservó, en cierto modo, el estatus diferencial derivado de la posición relativa de los asalariados en el mercado de trabajo, aunque influenciado también por las diferentes capacidades políticas de sus organizaciones sindicales. Al mismo tiempo, siguiendo una lógica distinta, el sistema educativo y el sistema de salud pública eran ofrecidos sobre bases universales y financiados por rentas generales. Por último, siguiendo una lógica mixta, una serie de políticas focalizadas de vivienda combinaba recursos provenientes de cotizaciones y de subsidios públicos, mientras que políticas de asistencia social residuales operaban sobre los casos de extrema pobreza a manera de intervenciones de caridad.

La expansión de este sistema, en tales condiciones, no se realizaba a través de la extensión cuantitativa de derechos básicos



universales, sino a modo de “imitación de privilegios” entre asalariados cubiertos por los complejos de seguro de las diferentes ramas. Así, los sectores más rezagados obtenían, a través de negociaciones particularistas con el Estado, un “enganche” parcial con los sectores que gozaban de mayores privilegios. Ambas “manos” se combinaban, finalmente, a través de sistemas de sostén-indexación de salarios, de la absorción en el sector público de la mano de obra excedente, de la protección del mercado doméstico y de la provisión pública de insumos y servicios a precios subsidiados. A diferencia de otros Estados de Bienestar más estables y homogéneos, estas combinaciones no se fundamentaban en compromisos entre sectores con la mediación del Estado, sino en pseudocompromisos que “privatizaban” partes del gasto público a través de negociaciones bilaterales entre el Estado y determinados grupos de interés, generando “ventanas” que atendían intereses particulares, cajas poco articuladas y bastante independientes de las restricciones del financiamiento global. Esta versión nacional del ES, que nunca se propuso establecer condiciones mínimas de ciudadanía, sino a lo sumo facilitar la redistribución del ingreso entre diferentes sectores de asalariados, estaba muy mal preparada para sufrir el colapso del empleo formal y la caída de los ingresos de la población que se produjeron en los años 80 y 90.

## **La política social de la Argentina democrática**

Destacamos al inicio de este escrito la paradoja de que la etapa de más plena democratización del país coincide con el período más oscuro de su historia socioeconómica. Ninguno de los gobiernos democráticos posteriores a 1983 logró detener, de manera sostenida, la pérdida relativa de bienestar de las grandes mayorías; ni encontrar una estrategia, socialmente estable y políticamente consensuada, que diera cuenta de los límites endógenos y exógenos al desarrollo del país.

### **La política social argentina en la transición y consolidación democráticas**

La mayoría de los análisis sobre la coyuntura de retorno a la democracia y los desafíos del gobierno de Alfonsín sugerían que la tarea política parecía más difícil que la económica. Sin embargo, el gobierno de la transición consiguió, tras casi un siglo de inestabilidad política, traspasar el gobierno constitucional a otro equipo gubernamental, formado por el partido político opositor, y, en cambio, se enfrentó a una sucesión de crisis económicas más profundas aun que las precedentes, que intentó resolver con suavidad estratégica, con la convicción de que un shock socialmente costoso afectaría el objetivo central de consolidación de la democracia. Sin embargo, la crisis “final” de 1989-90, además de producir la salida anticipada del presidente Alfonsín, fue un importante paso adicional en la degradación socioeconómica argentina.

La crisis de 1989-90 representa probablemente el tercero de cuatro actos trágicos que fueron marcando la desaparición de los rasgos básicos que asociamos con el desarrollo del ES. Junto con las crisis de 1975-76, la de 1981-82 y la posterior, de 2001-02, la crisis de 1989 muestra una etapa más en la disolución de los instrumentos sobre los cuales descansaba la estructura y la dinámica del Estado argentino. Durante esta versión argentina de la crisis de la deuda y de la década perdida latinoamericana, las dos principales fuentes del fisco (los impuestos a las exportaciones y los impuestos

indirectos a los ciudadanos) se agotaron o diluyeron. Mientras que el aparato estatal demandaba cada vez más recursos para sostener un circuito económico en caída libre, la inversión se desmoronaba, los capitales locales se iban y se hacía imposible sostener una deuda externa que se había multiplicado durante la dictadura y que continuaba creciendo junto a los sucesivos refinanciamientos, por cierto también costosos, del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Para unos, la profundidad de la crisis redujo a cero los márgenes de maniobra alternativa del gobierno sucesor. Para otros, contribuyó a legitimar y despejar el camino a las estrategias que la dictadura militar había adoptado sin éxito. Lo cierto es que durante el doble gobierno de Carlos Menem (1989-99) se produjeron transformaciones bastante importantes en el modo de funcionamiento económico del país, que culminaron en un nuevo diseño de las relaciones entre Estado y economía. El Estado se retiró de sus tradicionales formas de intervención en los mercados privatizando la totalidad de las empresas del sector público, alzó las barreras que protegían al mercado interno del comercio internacional de bienes y capitales y desactivó uno a uno los instrumentos de regulación del mercado de trabajo. El sector privado respondió con una profunda reconversión, acorde al nuevo ambiente macroeconómico, que causó la desaparición de la parte de la estructura productiva que dependía del cierre del mercado interno o de la tutela estatal. La concentración, financiarización e internacionalización de la propiedad del capital consolidó el giro en la estructura económica que se había puesto en curso en los 70. La integración creciente de los mercados locales y globales puso a la economía nacional a merced de las coyunturas de expansión y contracción de la economía internacional, en especial de las oscilaciones de los mercados financieros.

Estas estrategias permitieron recuperar cierto crecimiento económico respecto a los años 80, pero la irregularidad y la selectividad de los beneficios de ese crecimiento trajeron aparejada una creciente desigualdad en las condiciones de vida de la población. Esto se expresó sobre todo en graves problemas de desempleo, pérdida de calidad del empleo y crecimiento de la pobreza. Aunque, como vimos, muchos de estos procesos ya estaban en marcha desde mediados de los 70 y tuvieron puntos de eclosión en las coyunturas de 1981-82 y 1989-90,

su aceleración se produjo en la década de 1990. Sin dudas, una parte importante de este proceso tiene que ver con las transformaciones globales y con el lugar que la región ocupa en el mundo. Sin embargo, el pobre desempeño estratégico de los gobiernos para entender estas transformaciones, enfrentar y/o esquivar los problemas, consecuencia de las siempre fuertes dosis de voluntarismo político e improvisación técnica que caracterizaron históricamente al país, agravaron hasta la tragedia los factores externos.

Esa impronta del gobierno de Menem tuvo una breve continuación en el gobierno trunco de Fernando de la Rúa (1999-2001), que dimitió en el contexto de las fuertes protestas sociales producidas por la nueva crisis económica de 2001. Aunque el esquema de desarrollo económico de los 90 estaba mostrando sus límites, el gobierno de la alianza entre la UCR y el Frente País Solidario (Frepasso) no logró encontrar ni la forma de superar los obstáculos ni alternativas plausibles al “modelo menemista”. La inercia se mostró fatal para las finanzas públicas, y la crisis de 2001 produjo una nueva tragedia fiscal, dislocamiento del ciclo económico y fuerte degradación de los ingresos de la población. Tras los breves y convulsionados interregnos apenas constitucionales generados por el Partido Justicialista (PJ), al gobierno de Duhalde (2001-02), nombrado presidente interino por el Parlamento, le tocó “administrar” la crisis política y económica. La reconstrucción, repleta de claroscuros, está siendo conducida por los gobiernos de Kirchner (2003-07) y Fernández (2007-).

El cambio de estrategia monetaria y el fuerte crecimiento económico global que arrastró a la región y al país entre 2002 y 2008 permitieron una notable “salida de crisis” para las finanzas públicas y los ingresos de la población. En pocos años, a la bancarrota de los ingresos públicos le sucedió un aumento de la recaudación que permitió la refinanciación y la reestructuración de parte importante de la deuda pública, así como un aumento sustancial en el gasto público total. El crecimiento económico ligado a las exportaciones y a la satisfacción local de una gradual resurrección del consumo interno permitieron bajas importantes del desempleo, una tendencia a la formalización del empleo existente y una reducción de la pobreza. En 2008, sin embargo, la crisis financiera global, asimilable en su magnitud a la

de los 30, le presentó serios límites a la recuperación económica del país. Como en los 30, una implosión del sistema financiero está produciendo una fuerte recesión productiva que impacta con mayor gravedad en los países cuyas estructuras productivas y finanzas públicas tienen menos autonomía relativa frente al mercado global. Al cierre de este libro, cuando los primeros efectos de esos límites son ya visibles, se discuten las condiciones en que el país afronta la crisis y las estrategias macroeconómicas y financieras del gobierno Kirchner-Fernández. Parte del resultado de este debate dependerá de la marcha de la crisis global y de la manera en que el país la administre en los próximos años, y escapa naturalmente a nuestro alcance.

Mientras tanto, la política social de la Argentina democrática pasó por dos etapas bien diferenciadas y una tercera que se encuentra aún en curso. En la primera, el gobierno de la transición, en su impulso refundador inicial, intentó rediseñar la política social en clave ciudadana, buscando romper con la tradición corporativa y segmentada del país. El experimento enfrentó la fuerte oposición política de unos sindicatos que no estaban listos para ceder el control de los ámbitos que acababan de volverse a procurar. Esta oposición se consolidó con la reconstrucción del PJ y su fuerte peso en el Congreso y los gobiernos provinciales, y se galvanizó cuando las primeras consecuencias de la crisis económica volvieron a poner al peronismo político y sindical en su rol de guardián de los ingresos de los asalariados. Paradójicamente, el gobierno que más coherentemente se había planteado superar los límites de las estructuras del pasado, pasó sus últimos años entre intentos de mantener a flote al escorado ES. En la segunda etapa, el gobierno de la gran transformación socioeconómica produjo los más profundos cambios en el complejo de política social del país desde los 40. Nueva paradoja, el gobierno peronista de Menem desmontó una buena parte de lo que quedaba del ES erigido por el peronismo de Perón. Los sindicatos fueron perdiendo poder y control sobre los instrumentos clásicos de tutela laboral y de seguridad social, mientras que la política pública tendía a descentralizarse y desestatizarse, en una apuesta temeraria a los nuevos equilibrios automáticos del mercado global. El balance social del “neoliberalismo argentino” mostró un crecimiento de la pobreza y de la desigualdad aun más sorprendente que el de los gobiernos precedentes.

Una tercera etapa (tras la breve continuación de la política social menemista en el gobierno trunco de la Alianza) se abrió con los gobiernos de Duhalde, Kirchner y Fernández. Aunque carecemos todavía de la distancia histórica necesaria para analizar terminantemente esta tercera etapa, podemos afirmar que, hasta la crisis de 2008, el país consigue un patrón de crecimiento económico cuyos beneficios impactan mucho más ampliamente en la población que en el período anterior, alcanzando a una buena parte de los sectores asalariados y reduciendo de manera gradual pero estable el desempleo y la pobreza, aunque no la desigualdad, que tiende a adquirir carácter estructural. Estos efectos positivos no se deben, sin embargo, a una política social clásica activa, que registre cambios importantes, sino al efecto bruto del crecimiento económico y de la suba de ingresos de los hogares. La consecuencia peligrosa de esta situación es que las mejoras de condiciones de vida que dependen de la coyuntura de actividad no se plasman en arreglos institucionales de mediano y largo plazo. Si la crisis de 2008-09 se mantuviese en el tiempo, probablemente sus efectos sociales sean muy difíciles de suavizar, y aun más difíciles de evitar.

En general, estos escenarios convirtieron al antiguo y ya casi deshilachado mundo de la asistencia social en un inesperado protagonista de la Argentina democrática. La nueva política asistencial se presentó en sociedad como un conjunto relativamente planificado de programas puntuales, intervenciones de corto o mediano plazo dirigidas a resolver necesidades específicas (alimentación, atención de salud, vivienda) o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo. Desde el principio fueron financiadas, cofinanciadas o apoyadas por organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se combinaban aquí las propias estrategias de los organismos de facilitar la reconversión económica de la región según los diagnósticos englobados en el llamado “Consenso de Washington” usando la modalidad de préstamos condicionados, con la necesidad del país de acceder a fondos frescos. Las intervenciones pretendían estar estratégicamente focalizadas en la población de mayores necesidades relativas. Serían ejecutadas conjuntamente por organismos estatales desconcentrados o descentralizados hacia el nivel local, articulados con organizaciones no gubernamentales filantrópicas,

religiosas y comunitarias. Al primer experimento del Plan Alimentario Nacional (PAN) de los años 80 pronto le siguieron programas focalizados que pretendían reforzar “por debajo” las grietas cada vez más anchas de los servicios universales, como el Programa Materno Infantil y Nutrición en salud, o programas de subsidio monetario a cambio de trabajo comunitario, como el Plan Trabajar, base conceptual del posterior y masivo Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

La política asistencial se especializó en captar a los excluidos en sus escenarios más evidentes, formalizando el proceso en los moldes técnicos de una “población-objetivo”. Sus múltiples programas brindaron formas de supervivencia sustitutas al empleo al costo más bajo posible, ocultando, bajo un manto de eficacia y eficiencia técnicas, importantes consecuencias en los modos de integración social y de ciudadanía. En efecto, las intervenciones mejoraron la situación coyuntural de amplias capas de la población arrojadas a condiciones de vida situadas en el límite de la supervivencia, pero aceptando en sonoro silencio, durante parte importante del período en cuestión, que no sería la economía, a través del empleo, la que operase el rescate de los caídos, sino la política asistencial la que los “mantuviese” lo mejor posible. Gran parte de la población, a lo largo de los 90 y del primer lustro del siglo XXI, por primera vez en la historia del país *sobrevivió gracias a su estatus de ciudadanía*, independientemente del proceso económico. Paradójicamente, sin embargo, esto se produce en un momento de máxima degradación de lo que ese estatus puede (o quiere) proveer. La política social asistencial generó así un instrumento de legitimación estatal que permitió desactivar o reducir la conflictividad de una situación que, casi como en una guerra, habría podido poner en cuestión al Estado de derecho por la vía de su ineficacia para garantizar la supervivencia de los ciudadanos. El corolario inevitable fue el aumento de la politización de esa asistencia social ahora masiva: el despliegue de instrumentos de diagnóstico, focalización, planificación y gestión no pudo ocultar la creciente dependencia de los aparatos electorales de los partidos políticos de un flujo permanente de programas asistenciales, que funcionan como “retribuciones” con las cuales procurar una lealtad política tanto más importante cuanto que debe obtenerse en una población cada vez menos alineable con propuestas partidarias, más distante, escéptico y pragmático.

En la política del trabajo, donde se había jugado la historia de la política social argentina desde los 40, se dirimirá una parte importante de estos cambios, pero al revés: el período presenció la disolución gradual de las estructuras que organizaban a las relaciones laborales del ES y las arenas donde se jugaban los ingresos directos e indirectos de los asalariados. La inflación de los 80 fue el primer capítulo de la disolución de los instrumentos de tutela de los asalariados, en la medida en que el salario real no dejó de degradarse, pese al despliegue de conflictos y negociaciones entre Estado y sindicatos. El “remate”, sin embargo, vino en los 90. Entre 1990 y 1998 una sucesión de leyes desmontó uno a uno los instrumentos centrales de la regulación laboral que habían sido cristalizados en la atribulada Ley 20.744 de 1974, suspendida por la dictadura de 1976 y reactivada luego de largos conflictos en 1988. El tono general del movimiento fue el de lo que se llamó “flexibilización”, es decir, una mayor libertad para que los contratos laborales particulares y los ámbitos de negociación colectiva se adaptaran a las necesidades de aumento de la productividad del trabajo, más allá de la inversión de capital que los diferentes sectores económicos realizasen. El diagnóstico que sustentaba estas transformaciones era bastante variado, cruzando un arco que iba desde la expectativa de combatir la desocupación con estrategias para bajar el costo de creación de empleo hasta el reclamo de reducir la fuerza relativa de los sindicatos en los procesos microeconómicos. El argumento central más importante era, sin embargo, que en las condiciones de rentabilidad de la economía nacional, un nuevo despegue dependía de una fuerte reducción de los costos laborales.

Los servicios universales, por su parte, vivieron un eclipse plagado de tristezas. La desaparición de la inversión pública por los graves problemas presupuestarios, combinada con el aumento de la demanda de servicios públicos que el desempleo y el empobrecimiento de la población provocaban, trajeron aparejada una lenta degradación de la calidad de todos los servicios prestados por el Estado. El deterioro, que se manifestó con claridad a lo largo de los 80, sirvió de justificación para la desestatización de todos los sectores posibles, con estrategias variables según la ocasión. Los servicios de agua y saneamiento, energía, transporte y comunicaciones se privatizaron o concesionaron, perdiendo lo que quedaba de



su rol clásico de mecanismos indirectos de igualación social. La salud y la educación públicas profundizaron su descentralización y la degradación selectiva de su calidad. El resultado fue una desuniversalización pronunciada de estas intervenciones del Estado, en la medida en que los diferenciales de calidad y cobertura alejaban a los sectores con capacidad de pago de los que dependían de los subsidios estatales. Así terminó por hundirse el “piso” de condiciones de vida que, con ciertas renuencias, el ES había podido garantizar. A medida que el sistema democrático representativo se consolidaba, la política social dejaba de funcionar como garante del sustrato material de la ciudadanía.

Después de 2002 hubo una importante recuperación de los indicadores que miden las condiciones de vida de la población. Aunque resulta prematuro ser concluyentes (y presumiendo que la crisis de 2008-09, aun con consecuencias sociales negativas, no altere las pautas centrales de la política pública), todo indicaría que hay un modelo de política social que acompaña a la reconstrucción, y que es menos el objeto de un conjunto explícito de políticas que una constelación que se dibuja “por defecto” de las mismas. Es visible el retorno a un primer plano de una política social orientada a garantizar los ingresos de la población a través del empleo formal y los salarios reales a través de los subsidios a los precios clave de bienes y servicios de la canasta familiar. El resurgimiento del empleo está acompañado por un ocaso esperable de la política asistencial, aunque la dependencia electoral de los programas sociales no muestre signos de menguar. Por último, hay intentos de facilitar la reconstrucción de una política de servicios universales, aunque el carácter provincial de la mayor parte de estos últimos limite las posibilidades de que esta reconstrucción sea rápida y homogénea. En efecto, la mejora de las finanzas nacionales, sin una reforma fiscal que modifique los patrones de distribución interjurisdiccional de los ingresos públicos (la coparticipación federal), produce mejoras muy selectivas de los presupuestos provinciales. Esto permite predecir que las mejoras en educación y salud se producirán de manera desequilibrada, sólo en provincias mejor dotadas por el tipo de crecimiento económico.

En este sentido, sin hacer juicios definitivos sobre su éxito o fracaso, puede considerarse positivo el cambio de tendencia respecto

de los 90, aunque sea difícil pronosticar su estabilidad o sus resultados efectivos. En términos de ciudadanía, sin embargo, la democracia argentina todavía se muestra como lo contrario del ES: una ciudadanía política relativamente plena en la actualización formal de los derechos civiles y políticos acompañada por una degradación social que no se ha podido revertir definitivamente, y que condiciona seriamente la efectividad de dichos derechos.

### ***La política del trabajo***

El gobierno nacional del retorno a la democracia tenía ante sí una crisis difícil de manejar, contra la cual comenzó utilizando, con toda lógica, las herramientas clásicas del ES. La coyuntura era, además, muy sensible: era preciso mostrar rápidamente la superioridad cualitativa de la política socioeconómica emanada de un gobierno democrático. Una serie de aumentos salariales aminoraron las pérdidas en el ingreso real producidas por la inflación, mientras que una serie de controles de precios y subsidios públicos hicieron lo propio con los precios. El PAN, un sistema de redistribución de cajas de alimentos con el apoyo de provincias y municipios, reconocía la aparición de la pobreza, que la libertad de opinión pública y el sistema representativo tornaban insoslayable en los debates parlamentarios y electorales.

El primer plan económico, sin embargo, fue rápidamente desbordado por la gravedad de la crisis, muy superior a las precedentes. Se trataba de una crisis global del capitalismo que, profundizándose desde los 70, hacía sentir sus efectos en esta periferia del mundo a principios de los 80 como crisis de la deuda del subcontinente. La crisis se propagó como reguero desde México, y amenazó con producir el *default* (la cesación de pagos) del Estado. Además de la gravedad inherente a una cesación de pagos de la deuda pública en un país capitalista, la economía argentina de la época era fuertemente dependiente del gasto público. Los cambios en la economía global requerían una cuidadosa revisión de los supuestos del desarrollo, en un momento por lo menos poco propicio en términos políticos. La dificultad o imposibilidad de resolver los aspectos financieros y macroeconómicos de la crisis se extenderá a

lo largo de los años 80, apagando una a una las gastadas luces del país desarrollista y del ES. Como muchos señalaron, además, esta “imposibilidad de resolver” no fue neutra en términos distributivos, con importantes transferencias por parte del Estado nacional a grupos económicos progresivamente concentrados que no se tradujeron en mejoras del empleo ni de los ingresos de la población.

El joven gobierno democrático descubrió progresivamente la gravedad de la crisis, el campo minado de la trama de intereses sectoriales y los obstáculos enormes que ésta le fue presentando a sus ambiciones de refundación. En el diagnóstico alfonsinista, el país debía sus fracasos al carácter inconcluso de la construcción democrática republicana, y ahora era necesario, como con candorosa grandilocuencia afirmaba el discurso presidencial de Parque Norte de diciembre de 1985, desmontar el autoritarismo, construir la república y saldar la deuda social. Las circunstancias políticas de ese proyecto habían sido valoradas con demasiado optimismo. Frente al gobierno democrático no se producía la retirada incondicional y desordenada del “autoritarismo”, sino el atrincheramiento y la defensa de actores políticos y sociales que veían con desconfianza al nuevo profeta. Entre las “corporaciones” que en el diagnóstico gubernamental formaban la Argentina autoritaria tenían un lugar central los sindicatos. El problema era que el complejo de política social argentina se había construido en torno al rol de éstos como interlocutores del Estado y de las empresas. Los sindicatos estaban en una situación complicada. La dictadura había transformado el sistema de relaciones laborales sobre el que se asentaba su poder, el partido político que habían contribuido a reconstruir había recibido la primera derrota electoral de su historia, y el gobierno tomaba la iniciativa de mejorar las condiciones sociales de los asalariados, cuestionando al mismo tiempo su representatividad y las instituciones laborales y de seguridad social que habían logrado construir y defender. Las organizaciones estaban, por otra parte, cuestionadas en su legitimidad por sus propias bases. Se les atribuía gran parte de la responsabilidad de la derrota electoral y posicionamientos políticos tan anacrónicos como inconducentes.

El primer episodio del inexorable enfrentamiento fue la ley, promovida por el ministro Mucci, con que el gobierno se propuso

“normalizar” el funcionamiento de los sindicatos. La ley, a la vez que los reactivaba institucionalmente, modificaba su régimen interno a fin de garantizar pluralismo político y mecanismos de fiscalización pública. La ley fue vista como una amenaza y rechazada en el Senado por la bancada peronista. A medida que descubría la precariedad política de su propia posición, el gobierno optó por un enfoque más tolerante. Hacia 1985 las organizaciones estaban “normalizadas”, la vieja dirigencia que había subsistido en la dictadura se renovaba en sus mandatos, aunque con el desafío de ciertas oposiciones alentadas por el clima de apertura política del país. El tono general de la relación Estado-sindicatos sería, sin embargo, de enfrentamiento. La difícil situación económica, que pasaba por fuertes altibajos a raíz de la sucesión de estabilizaciones macroeconómicas y recaídas inflacionarias, legitimó una dura cadena de huelgas parciales y generales que paralizaban regularmente al país ante cada cese del diálogo. Por su parte el gobierno respondió con el bloqueo continuado a la apertura del sistema de negociación colectiva, con el efecto inmediato de que el procesamiento de las demandas del sector tuviese una continuidad con la etapa anterior: la negociación política entre Estado y sindicatos se volvía el único ámbito de negociación salarial efectivamente existente. Los inicios de un proceso de revisión y reforma del Estado, por su parte, afectaban las posiciones de los poderosos sindicatos de empleados públicos, lanzándolos a que reclamaran a la CGT que encabezara una oposición sin concesiones. Las necesidades de la reconstrucción política del peronismo, por último, politizaban aun más las decisiones estratégicas de una cúpula sindical fuertemente comprometida con el partido histórico.

Este enfrentamiento casi sin cuartel tuvo pocas pausas. La estabilización que logró el Plan Austral en 1985 fue el último intento de ajuste macroeconómico con consecuencias sociales moderadas. La tregua social de 1987 con una de las ramas más pragmáticas de las organizaciones sindicales implicó, a cambio de una pausa en las huelgas, el nombramiento de un ministro sindicalista y la reactivación de las leyes institucionales, de negociación colectiva y de OOSS de 1975, que habían sido suspendidas por la dictadura militar. A fin de 1987, cuando las elecciones mostraron el renacimiento del peronismo, el pacto se deshizo, aunque las concesiones ya estaban, en su mayoría, otorgadas.

La legislación social muestra las marcas de esta sucesión de enfrentamientos, sólo salpicada de treguas coyunturales. La Ley del Seguro Nacional de Salud de 1988 tenía como objetivo integrar a las OOSS y al sistema público creando un seguro universal que abarcase a los trabajadores autónomos y a los “indigentes asistenciales”, es decir, los individuos sin cobertura de salud. Como proyecto, era el más incluyente y universalista que el país había generado, por lo menos desde el abandono del proyecto inicial del peronismo clásico. Sin embargo, las organizaciones sindicales se opusieron, reclamando la normalización de las OOSS y acusando al Estado de intentar “nacionalizar” de un modo alternativo a la dictadura, los fondos de salud de los trabajadores. La mayor parte del proyecto fue abandonada, resultando en un reforzamiento del sistema de OOSS existente. El impacto real de la ley fue sólo la creación de la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) que administraba un fondo de compensación tendiente a disminuir las inequidades entre OOSS, un poco más efectivo que su antecesor.

Mientras tanto, la economía no le daba treguas al gobierno democrático. La pausa de estabilización más breve de todas, el Plan Primavera de 1988, fue seguido por el colapso hiperinflacionario de 1989, en el marco del cual tuvieron lugar las elecciones nacionales. Éstas, previsiblemente, marcaron el retorno del peronismo al gobierno. La heterogénea coalición construida en torno de Carlos Menem, sus diagnósticos y sus proyectos, condicionaron fuertemente la historia política futura del país. Fue precisamente el gobierno peronista de Menem el que encaró el desmantelamiento de lo que quedaba del ES. De ese modo, la “salida” de la nueva crisis será fundamentalmente distinta para una gran parte del complejo de política social.

Muchos de esos cambios se produjeron en las políticas de trabajo, siguiendo en clave local los patrones de transformación del empleo y la organización del trabajo que venían realizándose en los países capitalistas centrales desde los años 80. El pensamiento hegemónico que se constituyó alrededor de ese diagnóstico combinó una mirada políticamente neoconservadora sobre los “excesos” de la democracia, una mirada socialmente reaccionaria proclive al retorno de una soberanía absoluta del capital sobre el trabajo en la

organización microeconómica, y una mirada económica neoclásica sobre los desequilibrios producidos por los instrumentos redistributivos de la economía keynesiana. Al conjunto de estos puntos de vista se los tendió a reconocer en el uso corriente como “neoliberalismo”.

Este diagnóstico luego adquiere carácter de iniciativa político-estratégica global, a través de una serie de acuerdos que la literatura latinoamericana suele identificar como “Consenso de Washington”, a partir de una lista de recomendaciones de política macroeconómica para países en desarrollo que en 1989 suscribieron en Washington el FMI, el BM y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Las recomendaciones hacían hincapié en la estabilización financiera y monetaria de los países para la reducción de los déficits fiscales y de la inflación, la liberalización de la regulación estatal sobre las actividades económicas y comerciales y la privatización de cuantas áreas estatales fuese posible transferir al sector privado. La recuperación de las tasas de crecimiento dependería entonces de un aumento del espacio del “mercado”, es decir, de una mayor libertad para la iniciativa privada en la asignación de recursos entre sectores de la economía, y de una retracción de la intervención del Estado que bajase su “costo” general y redujese su arbitrariedad.

Mientras que al conjunto de medidas de reforma del Estado se lo empezó a conocer como “ajuste” fiscal o estructural, las medidas de liberalización financiera y comercial, que tendieron a permitir la rápida integración de la actividad económica entre países, comenzaron a ser denominadas bajo el término genérico de “globalización”. Estos procesos se potenciaron rápidamente, al combinarse con la implosión política de la URSS y las transformaciones económicas en el ámbito de aquella y de China continental, los países socialistas autoritarios globalmente más importantes. Las reformas favorables a la mercantilización o remercantilización de las economías y el formidable impulso a la integración comercial y financiera internacional de la globalización se retroalimentaron a gran velocidad, galvanizando el pensamiento hegemónico, que se volvía gradualmente “pensamiento único”.

Con algunas excepciones parciales, y diferentes velocidades y profundidades, los países capitalistas centrales habían aplicado el remedio indicado sobre sus propias economías. El resultado, sin duda

polémico, había sido una estabilización financiera y una vuelta al crecimiento económico, pero a un crecimiento inestable, desigualmente repartido y acompañado por el ingreso en una etapa de incremento de problemas en la cantidad y la calidad del empleo disponible. A diferencia del crecimiento económico con efectos socialmente integradores del ES de posguerra, el crecimiento neoliberal se mostraba inseparable de un fuerte aumento de las desigualdades entre países, regiones y estratos sociales. Estas nuevas desigualdades mostraron el impacto de la exclusión del consumo en el ámbito urbano, sobre todo en los trabajadores no calificados, los jóvenes y los inmigrantes. Sólo hacia fines de los 90 la aceleración de la pauta de crecimiento, la disponibilidad de recursos públicos y un conjunto más inteligente de políticas sociales permitieron comenzar a intervenir, con éxito limitado, sobre el problema de la nueva desigualdad.

Mientras tanto, la mayoría de las coaliciones políticas latinoamericanas, presionadas por las necesidades de la consolidación democrática, desconcertadas frente a la contundencia de la crisis y con mucha menos autonomía intelectual, capacidad de los aparatos estatales y margen de acción política global que en otras épocas, aprobaron el diagnóstico neoliberal y adoptaron el Consenso de Washington. Con un entusiasmo acrítico y un pragmatismo por momentos siniestro (dado el tipo de opciones ideológicas esgrimidas por los mismos actores en el pasado reciente) los gobiernos democráticos y autoritarios pusieron en marcha las respectivas reformas de política económica: al duro experimento pionero en la región, el de la coalición militar-civil que gobernaba Chile desde 1973, le siguieron, en los 80, Bolivia, Colombia, México y Venezuela, y en los 90 Argentina, Ecuador, Perú y, a medias, Brasil y Uruguay.

A diferencia de otras estabilizaciones anteriores, éstas vinieron acompañadas por importantes reformulaciones de la intervención estatal en la economía. Una serie de medidas levantaron regulaciones de los mercados: liberaron los intercambios internacionales de bienes y de flujos financieros, propiciaron, en el plano doméstico, la desregulación del mercado de trabajo, y privatizaron los servicios públicos. El Estado disminuyó su peso financiero relativo, transfiriendo al mercado la mayor parte de los servicios públicos. Los cambios tuvieron éxito en

reestabilizar las finanzas de los Estados, frenar la inflación y restablecer la rentabilidad de un número de ramas de la economía, sepultando definitivamente a otras. La liberalización y la apertura comercial reinstalaron al mercado global de bienes y servicios como “la rueda maestra” de la economía latinoamericana medio siglo después de que hubiera sido desplazada. Sus empujes y sus sobresaltos hicieron entrar a la región de lleno en la nueva “globalización”. Las consecuencias sociales de estos cambios fueron, sin embargo, graves. Igual que en los países centrales, en los países que realizaron ajustes “rápidos” (Chile, Argentina, México, Perú, Venezuela) las consecuencias más serias provinieron de la fuerte caída en los niveles de empleo y de la degradación de su calidad. El cambio brutal en las condiciones macroeconómicas y la retirada de la protección estatal produjeron el cierre de empresas ya no rentables. La búsqueda de mayor eficiencia por el aumento de la productividad laboral implicó el reemplazo de mano de obra por tecnología. Las transformaciones productivas en busca de procesos de calidad generaron la sustitución de mano de obra por la necesidad de nuevas calificaciones, que mantuviesen los existentes o abriesen nuevos nichos de mercado. La dificultad y, a veces, la imposibilidad fiscal de financiar una reconversión gradual, así como la flexibilización de las normas relativamente rígidas con que los Estados latinoamericanos protegían a sus sectores formales, aumentaron la velocidad y profundidad de estos procesos.

Al aumento del desempleo se le sumó la reducción de la calidad del empleo, en la medida en que los empleos “estables” (contratos formales, de jornada completa, por tiempo indeterminado) fueron reemplazados por empleos “inestables” (contratos formales o informales, con módulos horarios variables, por tiempo determinado). En los países donde, como en Argentina, las relaciones salariales formales habían sido los vectores centrales de la integración social, la sumatoria de aumento del desempleo y creciente heterogeneidad de formas de contratación dio lugar a un proceso “centrífugo” en las condiciones de vida de la población. Las consecuencias en términos de dispersión de ingresos y de la calidad de la protección social fueron inmediatas y trágicas. En poco tiempo, el sistema económico había dejado de crear empleo de calidad, y el que creaba era, salvo excepciones, informal, de bajo ingreso y sin protección alguna. Sectores amplios de la sociedad se veían privados de acceso al



empleo o con dificultades para acceder, a través de él, a ingresos suficientes como para mantener sus estilos de vida. Estos procesos se manifestaron como una creciente y masiva vulnerabilidad que alimentaba un cuadro alarmante de profundización del déficit de integración social.

La intervención social del Estado viró rápidamente hacia la multiplicación de iniciativas que buscaban reinsertar a los sujetos que habían perdido su calidad de asalariados, y con ella toda forma de protección pública. El problema había pasado a ser la búsqueda de formas de subsidiar a los sujetos cuya salarización era de tan baja calidad que ya no garantizaba el acceso a protección social alguna. Los nuevos programas de lucha contra la pobreza pusieron rápidamente a la política asistencial en el centro de la escena. La nueva política social asistencializada fue cofinanciada y en muchos casos cogestionada por los organismos multilaterales de crédito que, de esta manera, buscaban facilitar las reformas “compensando” los costos sociales de la reconversión. La política social argentina siguió la tendencia hegemónica desde principios de los 90, con una peligrosa mezcla de fervor intelectual y urgencia fiscal. Las transformaciones de la política social comenzarían a producir, así, una curiosa inversión de los términos históricos de su estructuración. Hasta los 70, la política social argentina, como vimos, había contribuido a estructurar un mercado de trabajo caracterizado por la tendencia al pleno empleo y la expansión de relaciones salariales formales. Sus funciones centrales estaban en la regulación de las relaciones capital-trabajo, protegiendo relativamente a este último, y en la protección social complementaria del asalariado por medio de instituciones de seguridad social centradas en el aseguramiento de la salud y el retiro. El complejo asistencial intervenía en las márgenes de esos dos mundos, de modo tan discrecional como coyuntural y asistémico. La tendencia de los 90 fue exactamente la inversa: el abandono de la regulación salarial y la privatización parcial de la seguridad social fueron acompañados por una multiplicación de políticas asistenciales.

En el ámbito de la política laboral se revela con claridad la tendencia al abandono del tradicional rol de tutela de las relaciones contractuales. La legislación de empleo consolidada en la Ley de Contrato de Trabajo de 1974, suspendida por la dictadura y reactivada en los 80, establecía —con pocas excepciones— contratos de jornada completa y dura-

ción indeterminada. Se regulaban además las condiciones de trabajo, higiene y seguridad, los módulos de cálculo de la jornada de trabajo (máximos diarios y semanales, y franjas horarias) y las funciones del salario mínimo: un monto mínimo de subsistencia, indexable según la variación del costo de vida, que había sido creado por la Ley 16.459 de 1963. Pese a no establecer sistemas de seguro de desempleo, la ley sostenía y profundizaba un sistema de indemnizaciones por despido lo bastante amplio como para funcionar en la práctica como un seguro de desempleo, máxime si consideramos un contexto donde el desempleo era muy bajo, casi exclusivamente friccional. Establecía también que las convenciones colectivas de trabajo no podrían determinar condiciones “inferiores” a las establecidas por la propia ley.

La Ley Nacional de Empleo 24.013, de 1991, fue la primera reforma importante a la Ley de Contrato de Trabajo. Habilitaba la creación de nuevas modalidades de contratación que flexibilizaron el modelo único de contrato de jornada completa y duración indeterminada. Esto posibilitaba el reemplazo de contratos estables por otros de tiempo parcial y plazo predeterminado. Al mismo tiempo, transformaba los módulos de cálculo de la jornada laboral, permitiendo una mayor flexibilidad en la asignación horaria de tareas a los asalariados, lo que redundó en una reducción del costo salarial total al reducir la cantidad de “horas extra” trabajadas. Por su parte, la transformación de los mecanismos de fijación del salario mínimo determinó que las modificaciones al monto fueran realizadas por acuerdo de un Consejo Nacional convocado a esos efectos, lo que en la práctica redundó en su congelamiento. Por último, una paradoja: la misma ley la que formaliza el estado de emergencia en el empleo crea el primer sistema de seguro de desempleo de la historia argentina.

El nuevo seguro, limitado a los trabajadores formales que podían cotizar a sus cajas, no venía gratuitamente. La Ley 24.028, que se aprobó junto con la 24.013, modificó el régimen de indemnizaciones por despido limitando la figura de “causa injustificada”. Como ya dijimos, esta figura oficiaba como una especie de seguro tácito de desempleo, pues aunque desde el punto de vista de la patronal las causas de despido fuesen justificadas, la aceptación de los importantes elementos probatorios requeridos quedaba a discreción de los tribunales de trabajo, que

en general aplicaban un criterio de protección de la parte más débil. La nueva ley establecía, además, topes a las indemnizaciones por accidentes de trabajo, que si bien limitaron un uso quizás abusivo de los juicios laborales, contribuyeron al mismo tiempo a reducir la amplitud del rol de seguro de desempleo sustituto que tenía también el sistema, sobre todo para las profesiones peor remuneradas.

Las modificaciones de 1991 se profundizaron en 1995. Las leyes 24.465 y 24.467, que regulaban el empleo para pequeñas y medianas empresas (Pymes), flexibilizaron aun más las condiciones de contratación y de despido, regulando períodos de prueba (durante los cuales no rige la protección al despido) más largos y habilitando las otrora temidas negociaciones colectivas por empresa. La ley pretendía abaratar los costos de contratación en un segmento que explicaba el 60% de la fuerza de trabajo formal. No obstante, como otras iniciativas similares, careció de impactos importantes en la creación de empleo, al mismo tiempo que contribuía a la precarización del empleo existente, sobre todo en la medida en que favoreció la tendencia a la terciarización de servicios para las grandes empresas, que subcontractaban prestadores Pymes y prescindían de la contratación directa. Inmediatamente después, la Ley de Quiebras 24.522 creó la figura de un “convenio colectivo de crisis”, autorizando además a suspender las normas de protección al despido y a renegociar las condiciones de trabajo en caso de concurso preventivo de las empresas.

Pese a que una reforma restringió en 1998 el uso de las nuevas modalidades de contratación flexible, la Ley 25.250, llamada no sin algo de innecesario cinismo “Ley de Empleo Estable”, sancionada en mayo de 2000, consolida el proceso de transformación de la normativa laboral: habilita definitivamente la negociación colectiva por empresa, fija nuevas formas de caducidad de las convenciones colectivas y reduce los costos de contratación estableciendo extensos períodos de prueba (de 180 días a un año) durante los cuales el despido ya no necesitaba preaviso ni exigía indemnización. Como relativa contrapartida, frente al “estallido” de la informalidad que se registró pese a las leyes flexibilizatorias, la ley impulsaba un proceso de regularización del empleo informal o semiformal a través de esquemas de incentivos especiales para los que abandonaban la ilegalidad o la paralegalidad.

Por todo esto, al cabo de los años 90 había desaparecido todo rasgo de tutela de la relación contractual. La ley ya no garantizaba que una relación salarial formal estuviera organizada de manera de proveer los ingresos monetarios mínimos para la subsistencia del asalariado y de su grupo doméstico. La tutela contractual dejaba lugar a un paraguas jurídico laxo, bajo el cual comenzaban a convivir contratos crecientemente heterogéneos, que los sindicatos y la población llamaron rápidamente “basura”. A un desempleo que permanecía alto se le sumaba así una creciente precarización de los ingresos provenientes del empleo. Lo que estaba en juego, más allá de la regulación jurídica de los contratos de trabajo, eran las formas que tomaría la actividad económica capitalista argentina tras la reconversión producida por las transformaciones del Estado, la desregulación y la apertura. Los cambios de las leyes habían bajado sustancialmente los costos laborales y devuelto poder relativo a los empleadores, produciendo notables aumentos en la productividad del factor trabajo. Hasta cierto punto, habían cumplido su misión. La pregunta que planeaba en la segunda mitad de los 90 era, dada la gradual reespecialización del país como proveedor de productos primarios o semimanufacturados, qué pauta productiva podía generar ocupación en cantidad y calidad suficientes para afectar seriamente el desempleo, el subempleo y la pobreza de un número creciente de hogares.

### *El dislocamiento del sistema de seguridad social*

Como vimos, la seguridad social argentina (esencialmente, el sistema previsional y las obras sociales) adoleció históricamente de coherencia institucional y de previsión financiera. Constituida en su origen por la multiplicación de un conjunto de cajas de jubilaciones y pensiones, así como por el desarrollo espontáneo de fondos solidarios para gastos de salud, su unificación provino de las dictaduras militares, como medida de urgencia frente a la degradación de los equilibrios financieros. Esta unificación no fue gratuita ni estuvo inspirada por objetivos solidarios o universales. En el caso del sistema previsional, buscó paliar la responsabilidad pública sobre su bancarrota y facilitó el uso de los fondos para las oscilantes finanzas

estatales. En otros casos, como con las OOSS, sirvió como mecanismo de negociación, cooptación, castigo político o confiscación económica de las organizaciones sindicales.

En perspectiva comparada, la seguridad social argentina producía una impresión paradójica. Su estructura acusaba cruel imprevisión, falta de acuerdo sobre el tipo de integración social deseable, malformaciones diversas, excesiva penetración de intereses particularistas y acumulación de reformas erráticamente implementadas. El gobierno de la transición democrática fracasó por partida doble: en el intento de modificar las leyes previsionales para reequilibrar financieramente el sistema y en el intento de transformar las OOSS en un sistema integrado, cuasi universal, de seguros de salud. En los 90, el impulso políticamente más poderoso de la coalición neoliberal y el alineamiento disciplinado de gran parte de los sindicatos facilitaron la ofensiva transformadora. Los seguros de retiro fueron parcialmente privatizados y sus atributos de redistribución intergeneracional o intersectorial severamente restringidos. Los seguros de salud asociativos de las OOSS fueron parcialmente desregulados, lo que desencadenó una gradual transfiguración que los aproximaría, progresivamente, a los seguros de salud privados.

El sistema previsional argentino había pasado ya, desde su inicio, por sucesivas crisis. A los históricos problemas de evasión fiscal, uso irracional de los recursos, creciente flexibilidad en los criterios de asignación de beneficios y consecuentes desajustes de los criterios técnicos actuariales de sistematización de los fondos, se sumaron en los años 90 los efectos del deterioro del mercado de trabajo. El principal motivo de los desequilibrios, como vimos, estuvo originado en el uso político coyuntural de los arreglos institucionales de seguridad social. Las cajas y sus beneficios fueron usados como modo de obtener apoyo político, y como estrategia de financiamiento coyuntural del Estado. La crisis financiera del sistema fue, desde siempre, producto del efecto combinado de la caída del empleo y de los ingresos, del manejo irresponsable de los fondos y de una legislación que reducía los ingresos y aumentaba los egresos del sistema. El crecimiento de la importancia del déficit previsional sobre las finanzas públicas fue uno de los asuntos más complejos que debió enfrentar el gobierno de

la transición democrática y, consecuentemente también, el gobierno de Menem. En los 80 el aporte público ya representó entre un 20 y un 30% de las necesidades del sistema. En 1991, finalmente, el gobierno presentó un proyecto de reforma previsional inspirado en el modelo chileno, entonces aún percibido como exitoso. Los trabajadores depositarían sus aportes en cuentas individuales, administradas por empresas privadas, que competirían entre sí, dentro de marcos regulados por ley, para otorgar mayores retornos a sus ahorristas. El sistema público permanecería abierto para transferir los montos adeudados a los individuos que ya registrasen aportes, y se cerraría cuando el último jubilado del sistema desapareciese.

El cambio apuntaba a tres objetivos: se le quitaba al Estado un mecanismo de autofinanciamiento que facilitaba la irresponsabilidad y terminaba siendo sumamente oneroso, se resguardaban los aportes de los cotizantes de su “socialización forzosa”, afianzando el principio de la propiedad individual, aun a expensas de los componentes de solidaridad intergeneracional o intersectorial, y se favorecía la creación de un ahorro que sería invertido por las futuras agencias administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) en el circuito financiero local. El proyecto del gobierno sufrió una fuerte oposición y fue objeto de largas controversias y negociaciones, siendo aprobado recién en 1993 y puesto en funcionamiento a mediados de 1994, aunque con grandes cambios. Se transformó en un sistema de dos partes relativamente independientes: la privada, incluyendo la autorización para la creación de empresas administradoras de fondos a los bancos públicos y la posibilidad de los propios sindicatos de participar en estas empresas, y la estatal, que continuaba siendo un sistema de reparto para quienes no desearan pasar al sistema privado. Tras la negociación parlamentaria, el Estado asumió el sostenimiento de un piso de ingresos o prestación básica universal para ambos sistemas y las pensiones de los ciudadanos mayores de 70 años que nunca hubiesen contribuido. Por último, se elevaron las edades de jubilación y se dictaron leyes suspendiendo los juicios contra el Estado, a fin de frenar el drenaje fiscal que los déficits estaban representando.

En poco tiempo y por varios motivos, la reforma fue considerada un fracaso por partidarios y detractores. Primero, porque el desconoci-

miento del Estado de las deudas previsionales fue considerado abusivo y confiscatorio. Segundo, porque el desdoblamiento del sistema no resolvió el problema de la deuda previsional del Estado. Tercero, porque los desequilibrios macroeconómicos hicieron que los resultados financieros de los fondos de las AFJP fuesen poco significativos, incluso negativos. Por eso, y por la propia decadencia del empleo formal asalariado, los montos volcados por el sistema al circuito financiero local fueron exiguos y, además, de administración muy costosa, dadas las onerosas comisiones que cobraban estas empresas. Por último, el nuevo criterio de prestación jubilatoria eliminó el componente redistributivo de solidaridad intergeneracional que, aunque marginal, caracterizaba al sistema público, y que implicaba una reducción relativa, en la etapa de retiro, de las desigualdades de ingreso de la vida activa.

En cuanto al sistema de seguros de salud, vimos que hacia fines de los 80 la decantación de la historia había dado lugar a una estratificación en tres ámbitos autónomos e interdependientes: el privado, el asociativo y el público. Una franja pequeña de población de recursos altos y medios-altos ya contrataba seguros de salud en empresas de medicina privada, conocidas como “prepagas” (hospitales, clínicas, laboratorios y/o empresas aseguradoras que combinaban servicios en “paquetes” de pago mensual o anual). La población asalariada formal cotizaba para los seguros de salud obligatorios de las organizaciones prestadoras de servicios, en su mayoría sindicales, algunas directamente dependientes del sector público o de corporaciones específicas, las OOSS. Por último el Estado en sus tres niveles (nación, provincias y algunos municipios) prestaban servicios de salud, en general de modo gratuito.

El sistema se integraba “mecánicamente” por la interrelación no institucionalizada de sus partes, con las subordinaciones y asimetrías esperables. Las OOSS recibían los aportes de sus cotizantes y ofrecían servicios directamente a través de sus propios establecimientos, contratando a los médicos individualmente, y en muchos casos subcontratando parcial o totalmente las prestaciones de las empresas de medicina privada o pagando servicios específicos en los hospitales públicos. Estos últimos, dotados diversamente y administrados con cierta laxitud, prestaban servicios gratuitos. Según la complejidad relativa o la ubicación geográfica del hospital, a veces prestaban servi-

cios a beneficiarios de cobertura privada o de OOSS, facturando por los mismos un costo generalmente bajo. Así, un sector privado próspero de médicos y empresas se mantenía por la venta directa de sus prestaciones, un sector intermedio de cobertura y calidad muy variable cubría el grueso de los costos de salud de la población y un sector público complementaba por debajo, especializándose en la atención a personas sin cobertura o a regiones sin servicios alternativos.

La sucesión de crisis económicas había tenido un efecto múltiple en el “sistema” de salud. En primer lugar, había contribuido a desfinanciar las OOSS, que perdían afiliados o veían disminuir sus contribuciones respecto de sus estructuras de gastos. Las empresas de medicina prepaga, por el momento, sólo recuperaban a la parte de mayores recursos de los expulsados por las OOSS. En segundo lugar, había profundizado la dependencia de una parte creciente de la población de los servicios públicos gratuitos de los hospitales, agravando las necesidades de financiamiento del sector. Desde principios de los 80 había aparecido una preocupación, promovida por la Organización Mundial de la Salud, para crear un primer nivel de atención capaz de implementar acciones de prevención y racionalizar el acceso de los sectores de menores recursos al hospital público, organizado a través de centros de salud y salas de primeros auxilios locales, pero su desarrollo es gradual y poco sistemático.

A partir de 1992, el Estado inició una nueva reforma, esta vez bastante profunda, del sector de salud. La misma estaba destinada a transformar tanto el sistema de OOSS como el de hospitales públicos. A través de un conjunto de decretos que reglamentaban las leyes aprobadas pero no aplicadas en los 80, se establece el Seguro Nacional de Salud compuesto por las OOSS sindicales como agentes prestadores de servicios de salud, entre las cuales pueden optar los trabajadores formales cotizantes del seguro, y limitando las restricciones a la libre subcontratación de servicios por parte de las OOSS. Cada agente prestador quedaba obligado a brindar un conjunto de servicios básicos denominado Programa Médico Obligatorio, cuyas prestaciones no podrían ser objeto de pagos adicionales a la cotización. En 1996 el sistema se completa con la fusión de organismos reguladores en la Superintendencia de Servicios de Salud, una entidad



autónoma y autárquica que se transformó en puerta de entrada y control del sistema. El objetivo de la reforma era racionalizar las cajas y sus gastos a través del “libre juego del mercado” que operaría un ordenamiento “natural” de los prestadores por calidad. En la práctica la reforma tendría el efecto de eliminar gradualmente la relación entre OS y federación sindical, forzando la creación de un conjunto más pequeño y homogéneo de organizaciones prestadoras de salud. Este subconjunto integró a las OOSS con capacidad financiera y a las empresas de medicina privada que encontraban en las OOSS sus principales clientes. La asociación OS-prepaga creaba, así, ese cuasimercado no demasiado distante de un mercado plenamente libre de aseguradores y prestadores de servicios de salud. La consecuencia, de alta irracionalidad sistémica, fue que una gran cantidad de operadores privados mantuvieron su clientela de mayores ingresos, sin sufrir la obligación de afiliarse a individuos de otros estratos sociales.

El sistema debió aguardar unos años más para profundizar su ruptura con el modelo de relación OS-sindicato y afirmar su parecido a un cuasimercado de agentes privados. En 1998 se autorizó a las OOSS a ofrecer prestaciones en convenios diferentes al Programa Médico Obligatorio y facturados como seguros adicionales. Para ofrecer los nuevos servicios, las OOSS completaron su asociación estratégica con las empresas de medicina prepaga, las que pasaron a operar como prestadores directos de una OS que formalmente sólo transfiere la cotización del afiliado. Por otra parte, se reglamentó la capacidad de concesión del carácter de agente prestador a otras empresas, mutuales o cooperativas que cumplieran con los requerimientos. La atención a personas sin cobertura a través de las OOSS provinciales, prevista en las leyes de fines de los 80 sobre las que se asentó el nuevo sistema, como era de esperarse, nunca fue efectivizada.

Durante los 90 la seguridad social acompañó, así, el proceso de disolución de la regulación tutelar de las relaciones salariales. Como sistema de protección social, ésta ya no tiende a homogeneizar la condición salarial con esquemas redistributivos de solidaridad intergeneracional, intersectorial o interclases. Los escasos componentes solidarios o redistributivos arriba mencionados ocupan un lugar marginal e incluso cuestionado dentro de los diferentes dispositivos

de seguridad social. El sistema se transformó gradualmente en un conjunto de mecanismos de gestión de ahorros y seguros individuales. Pese a que aparece como neutral desde el punto de vista distributivo, en realidad potencia la heterogeneidad de ingresos, contribuyendo a la segmentación de las condiciones de vida y la fragmentación de los vectores de integración social.

### ***La “asistencialización” de la política social***

Ya dijimos que las políticas asistenciales pasaron a ser el ámbito políticamente fundamental de intervención social del Estado argentino. La ingenua, cuando no cínica, esperanza que las reformas producirían un crecimiento económico que fuese el principal vehículo de resolución de los problemas de ingreso de la población se vio defraudada. Si en la primera mitad de los 90 el efecto de recuperación del ingreso por el freno a la inflación había suavizado los efectos negativos de la reconversión, en los años siguientes el desempleo, el subempleo y la degradación de los ingresos empezaron a ser más patentes. Frente a ello, la estrategia del gobierno fue multiplicar las intervenciones asistenciales. Las primeras iniciativas, en 1989, combinaban aún una mirada propia de la beneficencia sobre una coyuntura considerada pasajera con una mirada crítica del asistencialismo clásico que lleva ya los gérmenes de un asistencialismo nuevo. El “Bono Solidario” reemplazaría gradualmente al PAN: se distribuían vales por un monto intercambiable por alimentos en cualquier comercio, y los funcionarios resaltaban la “dignidad de los hogares” que recuperaban su “soberanía alimentaria”. El plan se financiaba con los aportes de un conjunto de empresarios nacionales y de filiales locales de empresas multinacionales, que se acercaban de este y otros modos al gobierno. Luego el financiamiento se establecería por ley, mediante una contribución obligatoria sobre las ventas de empresas por encima de un determinado volumen de facturación. Sobre esta intervención todavía tradicional, alojada o cogestionada por los organismos públicos provinciales y municipales de acción o bienestar social, con altas dosis de clientelismo, apareció una nueva asistencia social. Su diagnóstico

de las carencias de la política asistencial argentina contó con el apoyo de las agencias multilaterales de crédito que empezaban a ser actores centrales de la reconversión socioeconómica de la región.

El lanzamiento del Plan Social de 1993, que encontraba sus causas en los diagnósticos del Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales, fue una señal importante de cambio de etapa. El plan definía grupos de riesgo prioritarios y fijaba ejes sobre los cuales se lanzaría una serie de programas sociales estratégicos cogestionados por la Nación y las provincias, diseñados y financiados conjuntamente por el Estado nacional y los organismos multilaterales de crédito. Pronto se creó un organismo público para hacer operativas estas líneas, la Secretaría de Desarrollo Social, dentro de la órbita del Ministerio de Salud, que debía coordinar un “gabinete social” con los demás ministerios del gobierno. Bajo su órbita se formularon, entre otros, el Programa Materno-Infantil, de asistencia de salud primaria a madres y niños, y el Programa Federal de Solidaridad (PROSOL), un plan de subsidios a cambio de trabajo comunitario o en microemprendimientos productivos. Un segundo plan social, lanzado en 1995, complementó estos instrumentos con el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales y el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad. El primero debía medir el impacto de las políticas, retroalimentar los diseños de los diferentes proyectos y programas sociales, monitorearlos y controlarlos, con la idea de ir introduciendo criterios de “gestión por resultados” e instrumentos de evaluación continua que retroalimentaran críticamente la gestión. El segundo debía desarrollar un registro de organizaciones comunitarias que participarían de la coejecución de la política asistencial, colaborando con la impronta de descentralización administrativa y protagonismo social que acompañó los criterios generales de las reformas orientadas al mercado como modo, según sus creadores, de democratizar la intervención pública. Provenía del nuevo interés en el desarrollo de “capital social” y redes de gestión compartida capaces de “empoderar” a la sociedad civil en la resolución de sus propios problemas.

Una nueva y densa red de intervenciones focalizadas tendió a cuadrricular, en territorios con cifras alarmantes de pobreza o en cate-

gorías de habitantes con dificultades particulares, a la población que la degradación socioeconómica seguía arrojando a situaciones de ingreso precario o nulo. El complejo de intervenciones desbordó el marco tradicional de la distribución de bienes y servicios a demanda. Se crearon entonces nuevos y sofisticados programas alimentarios y nutricionales, de asistencia primaria de salud a mujeres embarazadas y hogares con niños en edad preescolar, de escolarización asistida, de alimentación infantil a través de las escuelas, de subsidios monetarios y de empleo temporario, de generación de pequeñas empresas y microcrédito, entre otros. Esta multiplicación venía además de la mano de innovaciones en políticas y de modelos de programas contra la pobreza del universo de la “cooperación internacional”. Se tendía a una creciente sofisticación de la oferta crediticia para el desarrollo que se reconfiguraba y relegitimaba como financiamiento específico para política social asistencial. Junto con esto llegaban a la región y al país nuevas modalidades de gestión de la política pública que crearían cambios más o menos profundos, según los sectores, en las poco profesionalizadas estructuras burocráticas del Estado. Los programas de pobreza introducían la matriz de “proyecto” como unidad de trabajo, estilo de funcionamiento y ciclo de vida de una intervención de política pública, lo que implicaba una revisión de las formas clásicas de la planificación de mediano y largo plazo, que eran percibidas como burocratizadas, caras e inefectivas, a favor de una planificación puntual y pragmática de corto (proyecto) o mediano (programa) plazo. Las iniciativas públicas se organizaban formalmente en torno a diagnósticos, se ordenaban según puntos de partida explícitos y se implementaban con controles continuos, culminando en evaluaciones de sus efectos y/o impactos. El resultado positivo de la incorporación de este tipo de miradas se vio fuertemente matizado por la fragmentación de la lógica de intervención. La necesidad de obtener impactos rápidos con efectos políticos en la población con necesidades convirtió al proyecto corto y al programa de intervenciones puntuales en las formas exclusivas de encarar la política asistencial. El corto plazo y la dependencia del financiamiento externo se volvieron el único horizonte posible de políticas de pobreza para los tres niveles del Estado, agravando la ya marcada ausencia de visiones integrales y de mediano o largo plazo en la percepción de las causas y la dinámica del empobrecimiento de los hogares.

Además, los programas eran acompañados por imperativos de mayor visibilidad pública de los componentes de la política y de mayor presencia de organizaciones no estatales ni partidarias en la gestión cotidiana, que tendrían un impacto en la propia sociedad civil en su comprensión y “apropiación” del espacio público y en el fortalecimiento de sus organizaciones. Estas ideas provenían de la redefinición de los mecanismos de gobernabilidad que se hacía desde las teorías del gobierno entendido como gestión equilibrada y compartida a través de redes cívico-estatales. En el caso de Argentina, por razones que no corresponde analizar aquí, estas modalidades de gestión quedaron restringidas a circuitos cerrados que funcionaban como agregados aislados en la estructura burocrática del Estado. Los programas tendieron a funcionar como organismos independientes en financiamiento y recursos humanos. Para toda la región el nuevo apoyo financiero orientado a la política social aparecía como la contraparte lógica de una reconversión económica hacia la apertura y la desestatización que amenazaban con producir dificultades sociales importantes. La dificultad del Estado para financiar estas intervenciones con recursos propios convirtió a los grandes bancos multilaterales, como el BM y el BID, e incluso a las agencias de cooperación de algunos países centrales, en cofinanciadores (y codiseñadores) de las nuevas estrategias. Los grandes bancos entraron en el nuevo “mercado” a partir de la reorientación estratégica de sus propias líneas de crédito. El BID había realizado en los 80 la “autocrítica” de las limitaciones inherentes a una intervención casi exclusivamente orientada al financiamiento de grandes inversiones en infraestructura e incluía un enfoque social a su financiamiento. El BM, por su parte, se presentaba como el organismo que acompañaba el ajuste trascendiendo la intervención fiscal disciplinadora del FMI con políticas de combate a la pobreza. Lo novedoso era que Argentina apelase a estas opciones de financiamiento, pues tanto por sus niveles históricos de desarrollo humano como por las consideraciones de los organismos de cooperación internacional, estaba fuera del mapa de los países merecedores de asistencia. Esto mostraba la profundidad de la crisis de las finanzas públicas y el carácter precario del desarrollo argentino. El despliegue asistencial se expandió, como forma de financiar la reconversión económica, a casi

toda la gama de intervenciones sociales, reconvirtiendo en programas y proyectos de nuevo tipo a una buena parte de las políticas del país orientadas a grupos de riesgo.

Hacia mediados de la década del 90, en función de la creciente alarma por la profundidad y continuidad del desempleo, aparece la principal versión argentina de un programa de transferencia de ingreso monetario condicionada: el programa Trabajar. Sucesor ampliado de una serie de programas de subsidios a desempleados, el “Plan Trabajar”, como fue popularizado, venía inspirado por las experiencias que mostraban la necesidad de subsidios monetarios directos a los hogares urbanos en situación de carencia de ingresos. Se destacan como sus antecesores los Programas Intensivos de Trabajo de 1992, el ya citado PROSOL y una serie de programas de subsidios para el empleo de grupos especiales. La idea, de inspiración aparentemente técnica, era que los subsidios debían implicar formas de contrapartida por parte de los “beneficiarios” que pusiesen en valor la asistencia. Estas contrapartidas se hacen operativas por medio de condicionamientos estratégicos a la recepción del beneficio, “incentivos” que inducen al beneficiario a actuar en el sentido previsto por el programa. El programa otorgaba beneficios monetarios por plazos cortos a los jefes de hogar que demostraran estar en situación de desocupación. Les imponía como contrapartida la participación en proyectos de trabajo comunitario o “microemprendimientos” económicos, o el reinicio de trayectorias de educación formal efectivas. El empadronamiento de beneficiarios se distribuía en municipios seleccionados a partir de la acumulación de datos estadísticos negativos como las condiciones de vida e ingreso de la población. El municipio confeccionaba listas de beneficiarios potenciales y la provincia, con supervisión del gobierno nacional, otorgaba el beneficio y controlaba la contraprestación, lo que hizo del Trabajar un instrumento susceptible al manejo territorial discrecional que le granjeó fuertes críticas.

La persistencia y multiplicación de programas mostraban cierta perplejidad sobre los efectos positivos de la nueva economía. La reconversión latinoamericana se fundaba en la creencia de que el ajuste entre oferta y demanda de empleo sería automático, y el desempleo sólo friccional. Sin embargo esto no se verificaba y los

programas de empleo y transferencia de ingresos eran cada vez más importantes, tendiendo a constituirse en la única fuente de acceso a bienes y servicios de una porción muy importante de la población. El modelo de política asistencial de los 90, más allá de su pretendido manto de neutralidad tecnológica, sus cuidados procedimentales y su culto por la racionalidad, la eficacia y la eficiencia, albergó consecuencias bastante singulares. Los grupos situados en los márgenes del mercado de trabajo, crecientemente particularizados en categorías funcionales y territorios físicos, debían demostrar el nivel de precariedad de sus condiciones de vida para recibir asistencia. En esa tarea, pasaron a competir con grupos situados en otros territorios por un menú de programas de los que dependía su supervivencia. Se trataba de encontrar, para la joven tecnocracia asistencial, qué grupos y/o territorios ofrecían una mejor prospección de eficiencia y eficacia en el uso del dinero público y una mejora potencialmente más importante de los indicadores estadísticos clave sobre los cuales se evaluaría el éxito de la política en cuestión.

Para la militancia política, mientras tanto, la estrategia distributiva de los programas asistenciales adquirió las formas de una lucha “por el territorio”, singular modo de denominar a la construcción geográfica de lealtad electoral. El “territorio” se constituye en la arena política y el espacio de competencia entre los distintos niveles de gestión del Estado. Los conflictos se agudizan si las administraciones correspondientes responden a diferentes partidos, fracciones o liderazgos dentro del mismo partido. Los individuos y grupos aprenden a jugar en el territorio para usar la competencia electoral en su favor, generándose una estructura y dinámica de intercambios que, aunque no está generalizada, a veces alcanza altos grados de sofisticación. Nuevas formas de organización política, con base en estos territorios de destitución social, adquirieron una importancia que se tornaría crucial durante la crisis de 2001-02. La multiplicación de la política asistencial focalizada, así, aumentó y diversificó los recursos con que los hogares vulnerables contaban para asegurar su supervivencia, pero también aumentó el aislamiento, la estigmatización, la profesionalización y la politización de la pobreza.

## *Ciudadanía y política social en la Argentina democrática*

Lo que la relación entre la política económica y la política social mostró en el período 1983-2003 fue cómo una fuerte degradación de las condiciones de vida de la población –consecuencia inmediata de las dificultades estructurales de la economía y de la precariedad de las sucesivas “salidas de crisis”– se combinaba con la casi completa incapacidad de la política social de convertirse en mecanismo de atenuación de estas degradaciones. A fines de la década del 90 más de un tercio de la población activa presentaba problemas de inserción laboral: el doble que a fines de los 80. La situación de informalidad alcanzaba a la mitad de los asalariados y el salario real había caído por debajo de los índices previos a la sucesión de crisis económicas, mostrando las características de la estructura de empleos disponibles en la “nueva economía”. La pobreza se había instalado en niveles inéditos desde los comienzos de su medición, en los 70. La desigualdad alcanzaba índices similares al resto de los países latinoamericanos, con un coeficiente de Gini que se acercaba al promedio de nuestra región, caracterizada por la alta desigualdad relativa. La brecha de ingresos se multiplicó por 2,5. La estabilización del desempleo en ese nivel auguraba, además, una desocupación más estructural que coyuntural, tanto más grave cuanto que expresaba el desenganche entre dos variables que la mayoría de los economistas entendía ligadas por una proporción directa: el crecimiento y el empleo. El desenganche, desgraciadamente, no era paradójico ni contradictorio. Seguía las mismas líneas globales que el desempleo europeo en los 80 y 90: crecimiento sin absorción de empleo y pérdida del peso relativo de las formas tradicionales de contratación a favor de formas precarias. Para el diagnóstico dominante, esto sería coyuntural. La economía en reconversión haría coexistir crecimiento con altos niveles de desempleo y subempleo hasta que se ajustaran los nuevos patrones de acumulación y el mercado mostrara dónde y en qué condiciones volvería a crear empleo. Mientras tanto había que gestionar con políticas compensatorias el proceso centrífugo sobre los asalariados, por el cual el sistema económico no reabsorbería inmediatamente lo que no cesaba de expulsar.

Ante la ausencia de alternativas razonables de política económica, el rol de sostén coyuntural debía provenir de la política social,



responsable de que los efectos sociales de la transformación no fueran catastróficos, y legitimando así a la propia política económica. Lamentablemente para propios y ajenos, la política social de esos años se agotó en un conflicto sordo entre posiciones irreductibles, una avanzando con certezas irresponsables sobre las bondades de la transformación neoliberal y otra parapetada en una defensa intransigente de derechos que se habían tornado privilegios corporativos. El campo de batalla fueron los empleos, los salarios, los seguros sociales y los servicios públicos.

En el discurso político y teórico que defendía las potencialidades futuras de la transformación neoliberal, el desempleo debía ser el resultado coyuntural de un proceso inevitable durante el cual la economía destruiría estructuras ineficientes o no competitivas y reconstruiría otras nuevas, capaces de crecer en un nuevo entorno. Se especulaba con que la tasa de desempleo aumentaría mientras el alza de la oferta de trabajo no fuera seguida por un aumento de la demanda o por una baja de salarios. La inelasticidad a la baja del salario era concebida como el producto de un conjunto institucional cuyas bases esenciales eran el peso de los sindicatos y la regulación legal tutelar. En el contexto de reforma estructural, las regulaciones legales tutelares eran obstáculos tanto más importantes cuanto que hacían subir los costos de la *flexibilidad externa* (despidos y contrataciones) y no coincidían con las nuevas “necesidades” de organización del trabajo, o *flexibilidad interna*. El sistema, así, necesitaba tiempo para terminar de destruir las “rigideces” del mercado de trabajo, y eventualmente desarrollar formas alternativas de inserción social que reemplazaran a las viejas, ya fatalmente perimidas. Los casos de pobreza extrema podrían ser tratados, cuando el equilibrio presupuestario se recuperara, mediante intervenciones puntuales del Estado, que serían además bastante menos costosas que el complejo tradicional. Sólo el crecimiento económico, cuya condición era la reforma estructural, podía garantizar, en el mediano y largo plazo, empleo y recursos presupuestarios para asistir a los problemas de integración social. Ahora bien, la apuesta a repetir el proceso chileno en democracia era osada. Sólo resultaría si el tiempo que el crecimiento tardaba en reforzar las finanzas públicas y volver a generar empleo era corto, o si el financiamiento externo proveniente de inversión o préstamos era lo bastante fluido. Además, no se sabía

cuál sería el costo social de la transformación en un país con un tejido industrial, de servicios y de protección estatal mucho más importante. Como se sabe, ninguno de esos presupuestos se cumplieron, por la propia dificultad política de una apuesta semejante, la irresponsabilidad técnica del gobierno y la fluctuante coyuntura externa. En la segunda mitad de los 90, la destrucción creativa era pura destrucción, y las herramientas del Estado para conducirla eran demasiado precarias, además de estar manejadas con soberbia e imprevisión. Entre “yo esto lo manejo” y “lo atamos con alambre”, el costo social superó las previsiones más pesimistas y la ironía se transformó en tragedia.

Mientras los experimentos macroeconómicos hacían agua, el desempleo, el empleo precario y el empobrecimiento empezaban a deshacer la estructura social. La política social no ayudaba, desde ya, en lo más mínimo. Mientras la política de empleo no lograba encontrar modalidades de suavizar el costo laboral de la reconversión, los aún empleados veían reducir progresivamente la contribución de los salarios indirectos al ingreso. Mientras los servicios públicos de educación y salud se deterioraban poco a poco, los de infraestructura básica se encarecían, escapando del alcance de una porción creciente de la población, o representando un costo cada vez más importante sobre los ingresos regulares. Por último, las políticas asistenciales sólo lograban compensar a una parte restringida de la población, con consecuencias de politización perversa y estigmatización pronunciada. La miseria de la política social argentina alcanzaba así proporciones sorprendentes. Lo que no debería sorprendernos, si estos argumentos son correctos, es que éste haya sido el desenlace contemporáneo de la relación entre política social y ciudadanía. A lo largo de su historia, Argentina nunca desarrolló de manera estable y progresiva una democratización política y social que diese lugar a un modelo igualitario de ciudadanía. Tuvo episodios democráticos y tuvo también episodios redistributivos. Su inserción en el mercado internacional y la estructura de distribución de su renta le permitieron un nivel de desarrollo notable, aunque intermitente, coyuntural e inestable, y en última instancia insostenible. Pero los episodios democráticos y redistributivos sólo se constituyen en parte del estatus de ciudadanía si se asientan en representaciones colectivas y se respaldan en instituciones legítimas. Sobre este asunto el presente nos dará un par de ideas.

## La crisis y la política social de poscrisis

A fin de los 90, pese a sus dificultades, sus incoherencias y las fuertes polémicas que provocaba, el neoliberalismo propiciado por el gobierno de Menem parecía haber entrado en una etapa de consolidación. Cuando la alianza opositora gana las elecciones de 1999, las críticas al “modelo neoliberal” no se convierten en reformas económicas o institucionales. Hay una búsqueda de alternativas y cambios en las aristas más visibles de los problemas políticos, sociales y económicos, pero la misma no refleja un cuestionamiento serio de los mecanismos principales que el gobierno saliente había instalado. Los cambios serán provocados por la propia dinámica cada vez más agobiante de las finanzas públicas. En 2001 el país afronta una nueva crisis fiscal que se traduce en parálisis de la actividad económica. La fuerza de la crisis, que cierra un lustro de caída gradual de las condiciones de vida con una suerte de brutal remate, multiplica en pocos meses el desempleo y la pobreza. Las medidas de estabilización financiera que toma el gobierno argentino no logran enderezar la situación, y ante la gravedad de la misma y las múltiples protestas, el presidente De la Rúa renuncia a su cargo. El tercer gobierno democrático, así, quedaba trunco a escasos dos años de su inauguración.

El PJ, única alternativa significativa para el armado de un gobierno de transición que convocara a nuevas elecciones, terminaba un proceso de relativa autocrítica y recambio dirigencial que había comenzado en las elecciones internas de la candidatura para las elecciones nacionales del 99. Tras una serie de marchas y contramarchas el Congreso nombró presidente a Duhalde, candidato derrotado en esas elecciones, vicepresidente de Menem en sus primeros años de gobierno y luego líder del peronismo antimennemista. Durante su gobierno, el grave peligro de estallido social masivo será afrontado con una versión expandida del Programa Trabajar y sus sucedáneos, que se llamará Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. El J&J fue la máxima expresión de la urgencia social y de la asistencialización a la que llegaba la política social argentina. Su impronta tocará un techo de importancia política, económica y social cuando, entre 2001 y 2002, llegue directamente a alrededor de dos millones de beneficiarios, cerca de un cuarto de la fuerza de trabajo del país.

### *La crisis y la estrategia asistencial*

El J&J se presentó como un programa de subsidios monetarios destinado a superar cualitativa y cuantitativamente a sus predecesores. Su origen se remonta a los debates y discusiones que, durante el breve gobierno de la Alianza, presentaron estudios tendientes a crear, con cierto consenso entre partidos políticos, un programa de subsidios amplios que cristalizara el “derecho a la inclusión”. La formación del Frente Nacional contra la Pobreza, integrado por organizaciones civiles, políticas, sindicales y comunitarias lideradas por la Central de Trabajadores Argentinos, una federación disidente de la CGT, le aportó legitimidad y seriedad a la iniciativa. Este espacio generó un amplio debate sobre la necesidad de crear un instrumento público para garantizar un “ingreso mínimo ciudadano” ante el catastrófico aumento de la pobreza. La campaña culminó en la primera mitad de diciembre de 2001, con más de tres millones de firmas para respaldar la propuesta legislativa de un “seguro de empleo y formación” para jefes de hogar desocupados. El mismo debía combinar un ingreso a los desempleados, una asignación por hijo en edad escolar y una jubilación no contributiva. Este proceso fue paralelo al estallido de la protesta social que provocó la caída del gobierno de la Alianza. En el fragor de las presidencias provisorias posteriores, una versión del seguro obtiene la promesa de financiamiento del BM y es aprobada por decreto, conservando la justificación pero sólo instaurando el ingreso de emergencia para jefes de hogar.

Duhalde asigna la supervisión del programa a la Mesa de Diálogo Argentino, un foro inaugurado en enero de 2002 a fin de crear consenso entre organizaciones sociales, políticas y empresariales, coordinado por organizaciones religiosas y con participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Urgentes negociaciones con los organismos acreedores del país permitieron además aprobar cierres, fusiones y reestructuraciones de varios programas que hicieron del J&J un *pool* de financiamiento asistencial externo. El J&J se formuló como un programa de subsidios a jefes de hogar sin empleo formal, con contraprestaciones en forma de empleo temporario y/o capacitación. La rapidez y el rango que

adquirió su distribución, la grave coyuntura de su aplicación, su carácter de única alternativa de ingreso monetario para millones de personas y la diversidad de organizaciones e instituciones ejecutoras lo convirtieron en un programa símbolo de la más grave crisis socioeconómica de la Argentina contemporánea: el J&J se volvió la columna vertebral de la política social argentina durante la etapa más profunda de la dramática crisis del 2002, y siguió siéndolo después. Su consigna “una Argentina de pie y en paz” y sus tribulaciones organizativas pusieron en perspectiva todos los dilemas de la política asistencial del país. Su centralidad produjo intensos debates. Para algunos fue un real avance en la ruptura de los paradigmas de la focalización asistencialista y hacia el derecho a la inclusión. Para otros, un instrumento asistencial clásico empujado por las circunstancias a la masificación. Muchos detractores lo perciben como una farsa de emergencia que desdibujó los debates en términos de derechos sociales y multiplicó el asistencialismo y el clientelismo político.

El J&J estuvo originalmente destinado a hombres y mujeres jefes de hogar que acreditaran residencia en el país y calidad de desocupados en los registros de la Administración Nacional del Seguro Social (ANSeS). Tuvieron prioridad aquellos en cuyos hogares habitaran hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, y los jefes de hogares monoparentales con jefatura femenina. Estaban excluidos los padres y madres menores de edad y los desocupados incluidos en otros programas sociales o que recibieran prestaciones de otra naturaleza (previsionales, seguros de desempleo, pensiones no contributivas, etc.). Reformas posteriores incluyeron a mayores de 60 años sin jubilación, ampliando sustancialmente el universo de beneficiarios. En la práctica, por lo demás, la focalización fue relativa y mostró sus límites, frente a la gravedad de la coyuntura y la extrema debilidad institucional del país. Una “desfocalización forzosa”, en parte por la gravedad de la coyuntura, en parte por la laxitud de los mecanismos de control, culminó volviendo al plan una suerte de asistencia universal ponderada a cualquier hogar con problemas de ingresos, como se advierte cuando se observa, por debajo de las condiciones de recepción que fija la ley, las modalidades prácticas de identificación de receptores y distribución de beneficios.

Las contraprestaciones debían provenir de proyectos que propiciaran la educación formal o la capacitación, la futura reinserción laboral o el “desarrollo y bienestar de la comunidad”, evaluados y seleccionados por consejos locales que remitían la información a consejos provinciales, que a su vez los dirigían al ministerio correspondiente. En la práctica se flexibilizaron tanto los criterios de aceptación de los organismos ejecutores como los de determinación de las contraprestaciones, formación de los consejos locales, etc. En muchos casos se usaron los beneficios para “contratar” directa o indirectamente a los receptores en el propio aparato público, se negociaba directamente con organizaciones comunitarias por “paquetes” de planes o —cuando no había capacidad institucional pública o privada suficiente— no había contraprestaciones. Hacia mediados de 2003 se empezó a prestar más atención a ese evidente descontrol, y por lo demás la relativa estabilización económica produjo una disminución gradual de la urgencia distributiva y permitió un mayor ordenamiento del programa.

Más allá de las dificultades operativas, el J&J tuvo éxito como paliativo del estallido de las necesidades y fue una efectiva estrategia de contención parcial de una protesta social que, en ese momento, parecía poder transformarse en explosión. En términos de lo que representó como opción y modelo de política social para contener la tragedia y restaurar la legitimidad del Estado —pseudouniversalización de estrategias asistenciales— refleja con claridad el grado de precariedad económica y social por el que atravesaba el país, a poco menos de veinte años de la restauración democrática.

### *¿Continuidad o cambio?*

Kirchner asumió el gobierno en la salida de la emergencia económica, a fin de mayo de 2003, elegido por una parte importante del PJ y del voto independiente. Fue sucedido en diciembre de 2007 por un gobierno del mismo signo (el Frente para la Victoria, constituido por el PJ y un conjunto de otros partidos y fracciones de partidos), con parte del mismo gabinete y sin variantes significativas, conducido por su esposa. Los “gobiernos K”, como se los llama, condujeron con

éxito la rápida recuperación de la economía y las finanzas públicas, favorecida por la muy propicia coyuntura internacional (expansión del mercado y aumento de los precios de los productos de exportación argentinos) y una estrategia endógena de crecimiento basada en mantener la depreciación de la moneda frente al dólar y aumentar el gasto y la inversión pública. Este sesgo representó un cambio importante respecto de los supuestos y las estrategias de los gobiernos precedentes. El del PJ de 1989-99, igual que la mayoría de las fuerzas políticas y sociales del país, consideraba coyuntural la degradación socioeconómica y esperaba el crecimiento que producirían las estrategias que les otorgaban preeminencia a las fuerzas del mercado a través de la desestatización, la desregulación y apertura. El de la Alianza fue muy ambiguo al respecto, entre un discurso crítico y el estricto mantenimiento de los instrumentos de política de su predecesor.

En los gobiernos K hay un importante cambio de eje en la política pública: el abandono de la desconcertante insistencia en los automatismos del mercado y la opción por una estrategia de crecimiento en función de sus impactos en la creación de empleo y en la reactivación del tejido local de la producción y los servicios. En tal sentido, hasta mitad de 2008 podía esperarse el advenimiento de un punto de inflexión en la historia argentina reciente y un comienzo de recuperación de los niveles de vida perdidos. La misma, sin embargo, ha tendido a perder fuerza con el renaciente proceso inflacionario de 2006 y los efectos de la crisis global de 2008. La situación creada y el estilo poco proclive a la negociación del gobierno con sus opositores han contribuido a la polarización de las posiciones: para sus defensores, los gobiernos K lograron superar la peor crisis económica de la historia argentina y reorientar el crecimiento hacia la solución de los problemas económicos de la población y las dificultades financieras del Estado; para sus detractores, dilapidaron una excepcional coyuntura de crecimiento y aumento de la recaudación pública en estrategias distributivas cortoplacistas, populistas e insostenibles. Unos esperan que el país soporte con menos sobresaltos la crisis global de 2008-09; los otros anuncian una nueva *débâcle*.

A nosotros, aquí, nos interesa reparar en los elementos de política social de este proceso, sus continuidades y sus cambios. Un prin-

cipio de crítica y reestructuración de la política social se comenzó a esbozar, sobre todo en la política de empleo, menos sistemáticamente en seguridad social y políticas universales y sólo marginalmente en política asistencial. Es prematuro hacer juicios terminantes sobre estos asuntos, pero podemos reseñarlos y lanzar algunas hipótesis interpretativas. En primer lugar, la recuperación de niveles de crecimiento económico, así como el énfasis puesto en la creación y formalización del empleo, hizo renacer las negociaciones colectivas, que permitieron comenzar lentamente a mejorar las condiciones de trabajo y a recuperar porciones importantes del poder adquisitivo de los salarios públicos y privados. Esto acompañó positivamente el ciclo de expansión del empleo con mejoras en su calidad. La recuperación de ingresos, sin embargo, fue rápidamente amenazada, sobre todo en las franjas de menores sueldos y salarios, por los cambios en los precios relativos y la inflación. El gobierno intentó neutralizar los efectos inflacionarios con intervenciones reguladoras en las cantidades y los precios de bienes y servicios básicos. Es difícil decir cuál ha sido el resultado de la estrategia, dada la grave acusación de tergiversación de datos que han recibido los organismos estadísticos nacionales. Pero todo parece indicar que el resultado fue un sostén de la mejora de los ingresos reales en 2006, una neutralización de dicha mejora en 2007 y un comienzo de pérdida de posiciones de los salarios reales en 2008. En la segunda mitad de 2008, la inflación cede por efecto de la retracción económica, y el peligro de degradación de las finanzas públicas produce una gradual y creciente flexibilización de las regulaciones de precios.

Este cambio significativo en la política de ingresos y de regulación laboral ha sido acompañado por cambios menos sistemáticos y decididos en la reconstrucción de los seguros sociales. El cambio más importante —aunque polémico— se produjo en los seguros previsionales. Hasta 2008, nuevas leyes habían “revivido” el sistema público reabriendo la posibilidad para los cotizantes al sistema de abandonar las AFJP, trasladando sus aportes de regreso al ANSeS. La mejora de las finanzas públicas había permitido fortalecer sus prestaciones con aumentos que, en línea con la política de ingresos reales del gobierno, permitieron recuperar parte de los valores perdidos. En 2008, la ley



extendió el pago de la jubilación mínima a todas las personas que, cumplida cierta edad, no tuvieran acceso a la cobertura previsional, utilizando sistemas de compensación parcial y extendida en el tiempo como “retribución” de los beneficiarios. Esta universalización de la jubilación pública fue acompañada, poco después, por la clausura del sistema de AFJP y su reabsorción en el sistema público. La reestatización de la parte privada del sistema previsional venía debatiéndose ya, a la luz de los altos costos operativos y los bajos beneficios reales que el sistema otorgaba. La medida del gobierno fue vista por una gran parte de la crítica, no sin razón, como una forma de apropiación de fondos frescos para hacer frente a la crisis económica en ciernes, más que como una medida de reforma del sistema previsional propiamente dicho. La apuesta, en sintonía con los “paquetes de estímulo económico” puestos en marcha en gran parte del mundo capitalista, si no es seriamente manejada, podría volver a agravar en el futuro los sempiternos problemas de financiamiento del sistema previsional.

En el mundo de los seguros de salud, la cristalización de los tres ámbitos jerárquicos en calidad de atención (el privado, el asociativo y el público) parece no ser ya un tema central de la agenda pública, aunque sus déficits se expresan sintomáticamente en la sobre demanda y la falta de financiación del sector público, el quiebre de asociaciones o prestadores privados y la tendencia a su concentración oligopólica. El sector no ha sufrido cambios sustanciales, pese a que se ha discutido una revisión de la legislación de los años 90 para que volviesen a trazarse líneas más distintivas entre prestadores asociativos y empresas prepagas. La *desregulación* de las OOSS había permitido a los asociados elegir su seguro de la oferta de agentes prestadores registrados, y éstos se habían asociado a las empresas de medicina prepa para afrontar la competencia, ofreciendo programas de servicios de mejor calidad contra pagos adicionales. Así, quienes se van de una OS a otra son, en realidad, los aportantes de mayor poder adquisitivo. El proceso fragiliza las OOSS más pequeñas o con afiliados de menores ingresos, mientras que transforma a las más grandes o “ricas” en conglomerados asociativos muy parecidos a empresas privadas. Esta irracionalidad del sistema está aún pendiente de solución. La cantidad y densidad de intereses creados hace todavía

difícil, sin embargo, visualizar el rumbo que tomará la cuestión. Ésta es probablemente la consecuencia del proceso por el cual la recuperación de los niveles de empleo e ingreso trajo una mejora de los presupuestos de las OOSS, pero también un más activo proceso de diferenciación de su calidad de atención, poniendo en evidencia la escasa coherencia y racionalidad del “sistema”.

En el ámbito de los servicios universales han aparecido algunos elementos que revelan un renovado interés en su recomposición. El más visible es una política de regulación de los servicios públicos tendiente a cuidar su costo para los asalariados en un contexto inflacionario. Si el impacto ha sido positivo en los ingresos reales (dada la proporción que estos servicios representan en la canasta de consumo de los sectores populares), el tipo de intervenciones elegidas –los subsidios– resulta bastante polémico como instrumento apto para garantizar de modo sostenible los objetivos perseguidos. Un aumento de los presupuestos públicos, una mejora relativa en las estrategias de control y regulación y la reestatización (aunque no necesariamente buscada) de algunos servicios han puesto en cuestión la lógica del sistema y el proceso de degradación de los servicios nacionales. No queda claro aún, sin embargo, si un nuevo modelo está en ciernes o si el tratamiento del problema es *ad hoc*. En el sector educativo que está en manos del Estado nacional, el aumento del presupuesto universitario, la mejora de los salarios y la consolidación de los sistemas de evaluación y financiamiento a la investigación han permitido recuperar parte de lo perdido en las décadas precedentes. En el sector de salud, programas nacionales como el Remediar, que provee medicamentos genéricos subsidiados a los centros de atención primaria de salud, han contribuido a cubrir déficits históricos fundamentales y a reducir la presión sobre el sistema hospitalario. La asistematicidad de estos elementos, sin embargo, impide saber si constituyen afortunadas iniciativas puntuales o una estrategia de política social. La evidencia, desgraciadamente, apunta más a lo primero que a lo segundo. Por lo demás, las mejoras en el tratamiento de los problemas de algunos de los servicios públicos nacionales no han sido acompañadas por procesos equivalentes en los provinciales, con la importancia que esto tiene para la mayoría de los establecimientos educativos y hospitalarios en

el país. La continuidad de esquemas de distribución fiscal indirecta, procíclica y desigualmente distribuida entre el gobierno nacional y los provinciales, empaña la posibilidad de recuperación de la cobertura y calidad correspondientes, sobre todo en el caso de la salud y la educación públicas. La “ilegitimidad del pacto fiscal” sigue siendo un problema central de las finanzas públicas del país.

Finalmente, en la política asistencial, una serie de cambios en la organización del complejo de programas asistenciales que conduce el Ministerio de Desarrollo Social permitía anticipar, desde 2004, una más adecuada gestión y unos objetivos más estratégicos de las políticas para grupos y sujetos de riesgo. La construcción de tres principios de coordinación de programas sociales (seguridad alimentaria, economía social y desarrollo familiar) llevaba implícito el objetivo de romper con la sorprendente lógica de multiplicación de programas focalizados autónomos que había dominado a la política asistencial de los 90. La adopción de instrumentos legales de reformulación de programas y el reemplazo gradual del principal programa de emergencia, el J&J, por estrategias más serias y menos improvisadas de fomento a la reinserción laboral y la generación de ingresos, también mostraban principios de cambio importantes. Sin embargo, aún no está claro hasta qué punto esos tres principios lograron rearticular las intervenciones, trascendiendo los límites entre ministerios y jurisdicciones y superando el componente de desactivación del conflicto social y construcción de lealtad política que seguiría teniendo el J&J. Asimismo, la incorporación de enfoques superadores del asistencialismo clásico, como los de empleabilidad y vulnerabilidad, no parece estar acompañada por cambios sustantivos en la propia intervención. Los cambios más significativos no han venido de una rearticulación conducente a la creación de un sistema de desarrollo social sino, una vez más, de nuevos programas, como el “Manos a la Obra” y el “Familias”, hacia los cuales se propuso ir transfiriendo gradualmente a los receptores del J&J. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, por su parte, aunque su nombre auguraba un enfoque sistémico del problema, terminó cumpliendo la inevitable función de distribución de alimentos por demanda, reforzando “por debajo” las iniciativas locales o provinciales de combate a la desnutrición.

El Manos a la Obra financia proyectos productivos que permiten el reingreso de los receptores a la actividad económica a través del apoyo a grupos orientados a la producción para autoconsumo y/o comercialización en el mercado. El programa se planteó incursionar también en las microfinanzas, instituyendo líneas de crédito destinadas a crear fondos locales para financiar grupos de microempresas o pequeños productores, subsidiar proyectos orientados a constituir o consolidar encadenamientos productivos horizontales o verticales y costear proyectos que brinden servicios a empresas que ya están en marcha. El plan absorbió cerca de un cuarto de los beneficiarios del J&J, pero encontró un techo importante en la viabilidad y sostenibilidad de sus estrategias financieras y en la propia disposición de los receptores. El Familias, por su parte, intentó incorporar parte de las estrategias de la “segunda generación” de programas de transferencia condicionada, al asociar los subsidios a los objetivos internacionalmente acordados de mejora de la situación de la infancia. A la manera del *Bolsa Família* (Beca Familiar) brasileño, el plan concentra sus pagos en las madres, a cambio de objetivos de escolarización y control de salud de los niños. Esto aumenta su legitimidad pública y favorece un control más apropiado de la focalización y del cumplimiento de las contrapartidas, pero, sin una estrategia sistémica, traslada la presión a los centros de salud, los hospitales y los establecimientos escolares básicos, todos dependientes de las provincias. Por último, la propia subsistencia del J&J en la órbita del Ministerio de Trabajo, con más de un millón de beneficiarios, revela la persistencia de los problemas de ingreso de la población, pero también la dificultad que tuvo el complejo asistencial para generar alternativas al instrumento clave de la salida de la crisis. No cabe esperar, en el contexto de la nueva crisis que atravesamos, que el complejo asistencial pueda ser objeto de reformas estructurales importantes.

Es materia de debate, entonces, hasta qué punto los gobiernos K han promovido cambios sustantivos en la política social, más allá de su estrategia macroeconómica. Nosotros creemos que sería saludable separar tal discusión de cualquier evaluación electoral de esos gobiernos. La intención que anima estas últimas líneas es contribuir constructivamente a una crítica de las iniciativas de política social que

abra el camino de su perfeccionamiento institucional, con la mirada puesta en el mediano y largo plazo. En ese sentido, no hay duda del impacto positivo de una política económica con sesgos redistributivos y con énfasis en el crecimiento y la creación de empleo formal, ni de una política de mejora directa (*vía* la restauración de la alianza Estado-sindicatos) e indirecta (*vía* el sostén de los precios de bienes y servicios) de los ingresos reales de la población. Hasta la crisis de 2008, sin embargo, la precariedad de los instrumentos de subsidios y la dificultad para contener la inflación matizaban el éxito de estas medidas. La debilidad general de la recuperación del tejido productivo y su carácter directamente dependiente del gasto público generan, además, una genuina preocupación sobre la sostenibilidad de ese sesgo y sobre su capacidad, en suma, de superar exitosamente la crisis.

La evolución del sistema de seguridad social, por su parte, muestra claroscuros que no permiten afirmar taxativamente que sus reformas estén orientadas a fortalecer la relación entre seguros sociales y derecho ciudadano. Al indudable salto adelante en términos de universalidad que representó la creación de las jubilaciones no contributivas lo oscurecen las atendibles dudas acerca de la nueva estrategia de financiamiento de ANSeS tras la estatización de las AFJP. Otra vez, la excesiva dependencia sistémica de coyunturas positivas de las finanzas públicas es un riesgo que, como muestra la historia, le cuesta caro al país del futuro. Sin embargo, la gravedad de la crisis exige flexibilidad y cautela de criterio frente a las estrategias de expansión del gasto público que podrían moderar los efectos más negativos de la retracción económica. Los próximos años tendrán, en este sentido, una respuesta que estas líneas no podrían anticipar. La ausencia de un debate político serio acerca del sistema de salud, por el contrario, constituye una responsabilidad compartida por todos los concernidos, y nos enfrenta a la relativa certeza de que esta asignatura continuará pendiente.

La recuperación parcial del presupuesto público y del gasto e inversión en servicios universales dependientes del Estado nacional es auspiciosa. En educación, las últimas leyes extienden la obligatoriedad de escolarización desde el preescolar hasta el final de la escuela media, comprometiendo al Estado a garantizar un financiamiento

mínimo. Quedan pendientes, sin embargo, discusiones serias sobre la coherencia sistémica de la salud y la educación públicas. Más importante aun es la revisión de las posibilidades reales de financiamiento del gasto social que permite la estructura fiscal del país, y en particular los criterios de imposición y distribución interjurisdiccional, para que las provincias y municipios puedan reforzar sus presupuestos. En cualquier esquema de descentralización, las unidades deben ganar autonomía para mejorar sus servicios dentro de estándares mínimos. Los gobiernos provinciales son responsables de la gestión de cerca de dos tercios del gasto público social, pero con enorme disparidad de situaciones socioeconómicas y capacidades estatales. Sólo un 40% de sus gastos, en promedio, son solventados con los impuestos propios, dependiendo el resto de las transferencias de impuestos coparticipados. En cuanto a los servicios concesionados y privatizados, es positivo el impulso que ha llevado a revisar –aunque desigual y fragmentariamente– sus esquemas de control y regulación en busca de una nueva relación entre los prestadores, el Estado y los usuarios, pero aún no queda del todo claro qué criterio debería regir esta revisión. La experiencia regional e internacional muestra que el criterio central debe ser la cobertura y la relación calidad-precio de los servicios, en un esquema que permita la universalidad del acceso, facilite el sostén de una calidad razonable y la permanente actualización tecnológica y garantice un adecuado flujo de inversión. Así, los criterios que ponen el énfasis en la distinción público/privado podrían no ser ya los mejores para garantizar objetivos de construcción de ciudadanía a través de los servicios públicos.

En política asistencial, por último, sigue faltando un cambio sistémico. Hay un indudable avance conceptual, representado por la aparición de objetivos socialmente superiores al asistencialismo clásico, como el enfoque de derecho a la inclusión, las incursiones en el terreno de la democratización del acceso al crédito o la economía social, pero esto no se traduce en una efectiva reforma de los modos en que el Estado nacional atiende, directamente o por medio de los gobiernos subnacionales, las necesidades de la población de riesgo. La fragmentación programática sigue siendo importante, la falta de coherencia entre niveles y la competencia interjurisdiccional siguen

siendo graves y el clientelismo sigue permeando las intervenciones. El complejo asistencial no puede ser juzgado por las estadísticas de pobreza, puesto que escapa a sus posibilidades afectarlas sustantivamente. También puede admitirse, a favor de la timidez de los cambios, que los instrumentos creados durante la crisis de 2001-02 siguen siendo necesarios. Hasta se podría incluso aceptar, con pragmática comprensión de la mecánica de las democracias modernas, la necesidad de tolerar (incluso promover), desde el Estado nacional, una dosis de clientelismo asistencial en las estrategias de acumulación electoral locales. Pero nada de eso justifica no avanzar en una reorganización más efectiva de la política asistencial, armada de una voluntad política que permita acabar con sus componentes más perversos y asentada en acuerdos entre jurisdicciones, sectores y partidos que potencien su coherencia y su impacto.

Todo indica que la estrategia principal de los gobiernos K es su mayor debilidad. Esto es, que la expectativa de un crecimiento rápido de la economía propulsado por las obras públicas y el consumo, sin instrumentos macroeconómicos que le den estabilidad al proceso ni una construcción institucional de política social que asiente establemente las mejoras de vida de la población, resulta demasiado dependiente de la propia continuidad de un crecimiento alto. Nada indica, por otra parte, que el país pueda despegar su propio crecimiento de las oscilaciones de la economía global, como muestra el período que se abrió en la segunda mitad de 2008 con la crisis financiera planetaria. Si esta hipótesis es correcta, pese a las buenas intenciones, los avances, una vez más, se verán superados por los retrocesos.

## Conclusión

Comenzamos preguntándonos por el lugar que ocupó históricamente la política social argentina. Nos propusimos entender su estructuración y evaluar su importancia como factor de desarrollo de la homogeneidad social que marcó al país hasta al menos la mitad de los 70. Del período 1983-2008, que concentró nuestra atención, quisimos identificar continuidades y cambios, así como discernir el modo en que la política social participó de la construcción de ciudadanía de la Argentina democrática. Como vimos, la política social argentina se estructuró históricamente alrededor de la política del trabajo. Las características del empleo, su modo de regulación, sus remuneraciones y sus protecciones fueron un componente clave de la movilidad social ascendente que caracterizó al país durante una buena parte del siglo XX. Con un mercado laboral cercano al pleno empleo, no sorprende que el centro de los conflictos distributivos haya estado en los modos de regulación del salario. Esta centralidad del empleo y del salario dio su tono a la política social del país. El sistema de seguros sociales, que en Argentina implicó esencialmente esquemas de retiro y de salud, se estructuró según las prácticas asociativas de los sindicatos y nunca se alejó del empleo formal. El sujeto del sistema siempre fue el trabajador asalariado formal, y sus componentes de solidaridad fueron casi exclusivamente intracategoriales e intrasectoriales. Las políticas de servicios públicos e infraestructura social, con la excepción tan notable como parcial del sistema educativo —que tuvo su propia historia— fue siempre relativamente subsidiaria. Entre sus objetivos centrales nunca estuvo el acceso universal o la elevación del piso de condiciones de vida de la población, sino la atención “por defecto” de los no asalariados o la reducción del costo de vida de los hogares. El sistema de política asistencial, por su parte, ocupó también un lugar subordinado al empleo y sus avatares, funcionando como un sistema de intercambio político para la población con dificultades de acceso y permanencia en el mercado de trabajo urbano.



Si el sujeto de la política social fue el trabajador más que el ciudadano, su función histórica se entendió casi siempre en términos de justicia social más que de construcción de ciudadanía. El predominio de un enfoque reparatorio o compensatorio sobre uno igualitario tuvo efectos importantes para la legitimidad de la política social: combinado con la inestabilidad y la polarización política que caracterizara la historia del país, hizo de la política social más una arena de conflicto que una construcción institucional. La legitimidad de sus arreglos organizativos, así, siempre fue tan precaria como sus estructuras institucionales. Paradójicamente, cuando este mundo reciba el impacto recurrente de la degradación de la calidad y cantidad del empleo, desde mediados de los 70, la política social tendrá poco que ofrecer como mecanismo reparatorio. Neutralizados los componentes redistributivos de la política del trabajo y precarizados los componentes compensatorios de la política de servicios universales, quedó la política asistencial como instrumento de contención del conflicto social. La democracia argentina pretendía refundarse en términos de ciudadanía social, pero terminó gestionando el empobrecimiento masivo de sus trabajadores. La articulación entre política económica y política social de estos 25 años sólo permitió atenuar, así, el proceso de degradación de las condiciones de vida de la población y el fuerte aumento de las desigualdades. Desgraciadamente, no podemos suponer que lo ocurrido en los últimos seis años romperá decididamente con lo anterior. La mejora de las condiciones de vida ha sido producida casi exclusivamente por la mejora del empleo que produjo el crecimiento económico, pero ni los seguros sociales ni los servicios universales (mucho menos la política asistencial) presentaron cambios sustantivos capaces de volverlos herramientas de consolidación de un piso básico de condiciones de vida con lógica de ciudadanía. En este sentido, la crisis de 2008 puede repetir los ciclos anteriores.

La correspondencia de la política social con un modelo de ampliación gradual de derechos de ciudadanía y democratización social que acompañase o sucediese a la democratización política, ha sido sólo episódica y muy superficial. La pregunta lógica que surge de esta constatación es cuáles son las condiciones que deberían

conjugarse para una construcción semejante. Pues bien: una política social que contribuya a la construcción de ciudadanía sólo será posible si la sociedad argentina en general –y el sistema político en particular– pueden producir otro aprendizaje de su propia historia y asentar el resultado de ese aprendizaje en una trama institucional menos precaria. Esta construcción institucional nueva debería anclarse en consensos políticos mínimos acerca del aumento de los niveles deseables de igualdad material entre ciudadanos. Y debería poner a la política social al abrigo relativo de nuevos juegos políticos de suma cero. Todo esto depende, a su vez, de que una hábil gestión de las limitadas condiciones materiales de un país periférico selectivamente empobrecido como el nuestro pueda permitir un proceso semejante. No es imposible, pero todo indica que no será fácil.



## Bibliografía

- Alonso, G. (2000) *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*, Buenos Aires, FLACSO y Miño y Dávila.
- Altamirano, C. (2001) *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel.
- Álvarez Leguizamón, S. (2003) “La pobreza: configuraciones sociales, relaciones de tutela y dispositivos de intervención (Salta, primera mitad del siglo XX)”, en Rodríguez, S. y Álvarez Leguizamón, S., *Abordajes y perspectivas*, Ministerio de Educación de la Provincia de Salta.
- Amadeo, E. (2003) “Evolución de las políticas sociales en América Latina durante los noventa”, BID/Fundación Chile XXI.
- Andrenacci, L. (comp.) (2005) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo.
- (org.) (2002) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, La Plata, UNGS-Al Margen.
- Falappa, F. y Lvovich, D. (2004) “Acerca del Estado de Bienestar del peronismo clásico (1943-1955)”, en Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano, G., *La política social en la Argentina: historia y memoria institucional*, Buenos Aires, UNSAM.
- Armus, D. y Beltramino, S. (2001) “Enfermedades, médicos y cultura higiénica”, en Cataruzza, A. (dir.), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Auyero, J. (comp.) (1997) *¿Favores por votos?*, Buenos Aires, Losada.
- Barry, C., Ramacciotti, K. y Valobra, A. (eds.) (2006) *La Fundación Eva Perón y las mujeres*, Buenos Aires, Biblos.
- Beccaria, L. y López, N. (comps.) (1996) *Sin trabajo*, Buenos Aires, UNICEF-Losada.
- Belmartino, S. (2005) *La atención médica Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bonaudo, M. (dir.) (1999) *Liberalismo, estado y orden burgués (1852-1880)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Botana, N. (1987) *El orden conservador*, Buenos Aires, Hyspamérica.

- Bravo, H. (1985) *A cien años de la Ley 1420*, Buenos Aires, CEAL.
- Bunel, J. (1990) *Pactes et agressions*, París, CNRS.
- Canitrot, A. (1980) “La disciplina como objeto de la política económica”, *Desarrollo Económico* N° 75.
- Caro Figueroa (1993) *La flexibilidad laboral*, Buenos Aires, Legasa.
- Caruso, M. (1995) “Escuela, peronismo y asistencia social (1946-1950): los problemas del sujeto popular”, *Propuesta educativa* N° 13.
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- Cavarozzi, M. (1997) *Autoritarismo y democracia (1955-1996)*, Buenos Aires, Ariel.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005) *Gestión social y municipios*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo.
- Coraggio, J. L. (1999) *Política social y economía del trabajo*, Buenos Aires, UNGS-Miño y Dávila.
- Cortés, R. (1985) “La seguridad social en la Argentina. Las Obras Sociales”, *Documentos e informes de investigación* N° 28, Buenos Aires, FLACSO.
- y Marshall, A. (1991) “Estrategias económicas, intervención social de Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1880-1990”, *Estudios de Trabajo* N° 1.
- Dahl, R. (1989) *Poliarquía. Participación y oposición*, Buenos Aires, Rei.
- Del Campo, H. (1983) *Sindicalismo y peronismo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Devoto, F. (2003) *Historia de la inmigración en la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Diéguez, H. y Petrecolla, A. (1974) “La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972”, *Desarrollo Económico* N° 55.
- Edwards, S. (1995) *Crisis and Reform in Latin America*, Washington, BM-OUP.
- Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnànim-Generalitat Valenciana.
- Falappa, F. (2003) “La Fraternidad frente a la crisis de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Ferroviarias, 1939-1943”, *IX Jornadas Interescuelas de Historia*, Córdoba.

- Falcón, R. (1984) *Los orígenes del movimiento obrero (1857-1898)*, Buenos Aires, CEAL.
- (1986) *El mundo del trabajo urbano (1890-1914)*, Buenos Aires, CEAL.
- (dir.) (2001) *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, E. (1988) *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, CEAL.
- Fernández, A. (1985) *Las prácticas sociales del sindicalismo (1976-1982)*, Buenos Aires, CEAL.
- Freyssinet, J. (1994) *Le chômage*, París, La Découverte.
- Gaudio, R. y Thompson, A. (1990) *Sindicalismo peronista, gobierno radical*, Buenos Aires, Folios.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998) *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel.
- Germani, G. (1955) *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Raigal.
- Girbal-Blacha, N., Zarrilli, A. y Balsa, J. (2001) *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)*, Bernal, UNQ.
- Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*, Buenos Aires, Espacio.
- Isuani, E. (1985) *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, CEAL.
- James, D. (1988) *Resistance and Integration*, Cambridge, CUP.
- Katz, J. (comp.) (1993) *El sector salud en la República Argentina: su estructura y comportamiento*, Buenos Aires, FCE.
- Llach, J. (1980) “El mercado de trabajo argentino en el largo plazo”, Buenos Aires, CEIL-CONICET.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998) *La nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila.
- Lobato, M. (dir.) (2000) *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (comp.) (1996) *Política, médicos y enfermedades*, Buenos Aires, Biblos.
- y Suriano, J. (2003) *La protesta social en la Argentina*, Buenos Aires, FCE.

- Lvovich, D. y Suriano, J. (eds.) (2005) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo.
- Mackinnon, M. (2002) *Los años formativos del partido peronista, 1946-1950*, Buenos Aires, Instituto Di Tella-Siglo XXI.
- Marshall, A. (1978) *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico*, Santiago de Chile, CLACSO-PISPAL.
- (1984) *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Buenos Aires, Legasa.
- Mesa-Lago, C. (1989) *Ascent to Bankruptcy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Minujin, A. y Kessler, G. (1995) *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- Molina, C. (ed.) (2006) *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*, Washington, BID-Planeta.
- Monza, A. (1995) “Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina”. en *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Moreno, J. L. (comp.) (2000) *La política social antes de la política social*, Buenos Aires, Trama/Prometeo.
- O'Donnell, G. (1982) *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Belgrano.
- Palomino, H. y Schvarzer, J. (1996) “El mercado de trabajo en Argentina. Del pleno empleo al colapso”; *Revista de la Universidad de Buenos Aires* N° 4.
- Panettieri, J. (1984) *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, CEAL.
- (comp.) (2000) *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba.
- Pessino, C. (1996) “La anatomía del desempleo”, *Desarrollo Económico*, número especial.
- Plotkin, M. (1993) *Mañana es San Perón*, Buenos Aires, Ariel.
- Puiggrós, A. (dir.) (1991) *Historia de la educación en la Argentina*, Buenos Aires, Galerna.
- Ramacciotti, K. (2001) *Los conflictos, intereses e ideas que confluyeron en la política sanitaria argentina entre 1946-1954*, UBA.
- Rapoport, M. (comp.) (1990) *Economía e Historia*, Buenos Aires, Tesis.

- Recalde, H. (1991) *Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social*, Buenos Aires, CEAL.
- (1989) *Higiene pública y secularización*, Buenos Aires, CEAL.
- Rock, D. (1977) *El radicalismo argentino 1890-1930*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Rofman, A. y Romero, L. A. (1973) *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Romero, L. A. (2004) *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*, Bernal, UNQ.
- Ross, P. (1988) *Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-55*, Tesis de Doctorado, University of New South Wales, Sidney.
- Rozas Pagaza, M. (2001) *La intervención profesional en relación con la cuestión social*, Buenos Aires, Espacio.
- Sábato, H. y Romero, L. A. (1992) *Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado: 1850-1880*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Sidicaro, R. (1981) “Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina, 1943-1955”, *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* N° 31.
- Slodky, J. (1988) *La negociación colectiva en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- Smulowitz, C. (1979) *Políticas estatales de seguridad y asistencia social, 1943-1955*, Tesis de Licenciatura, Universidad del Salvador.
- Suriano, J. (dir.) (2005) *Dictadura y democracia (1976-2001)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (ed.) (2000) *La cuestión social en Argentina (1870-1943)*, Buenos Aires, La Colmena.
- Tedesco, J. C. (1993) *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*, Buenos Aires, Solar.
- Tenti Fanfani, E. (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*, Buenos Aires, CEAL.
- Torrado, S. (1994) *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Buenos Aires, De la Flor.
- Torre, J. C. (2004) *El gigante invertebrado*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2002) *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana.



- (comp.) (1988) *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, Legasa.
- Vallina, M. (1995) *O Peronismo e a Fundação Eva Perón*, UFRJ, Río de Janeiro.
- Zimmermann, E. (1995) *Los liberales reformistas*, Buenos Aires, UDESA-Sudamericana.

# Índice

Introducción .....	7
La política social argentina antes de 1983 .....	15
La política social de la Argentina democrática .....	51
Conclusión .....	97
Bibliografía .....	101



Otros títulos de  
*Colección “25 años, 25 libros”*

- 1. Cine y políticas en Argentina**  
**Continuidades y discontinuidades en 25 años de democracia**  
Gustavo Aprea
- 2. Controversias y debates en el pensamiento económico argentino**  
Ricardo Aronskind
- 3. Rompecabezas**  
**Transformaciones en la estructura social argentina (1983-2008)**  
Carla del Cueto y Mariana Luzzi
- 4. La cambiante memoria de la dictadura**  
**Discursos públicos, movimientos sociales**  
**y legitimidad democrática**  
Daniel Lvovich y Jaquelina Bisquert
- 5. ¿La lucha es una sola?**  
**La movilización social entre la democratización**  
**y el neoliberalismo**  
Sebastián Pereyra
- 6. La nueva derecha argentina**  
**La democracia sin política**  
Sergio Morresi
- 7. La Patagonia**  
**(de la guerra de Malvinas al final de la familia ypefiana)**  
Ernesto Bohoslavsky

- 8. Mejor que decir es mostrar**  
**Medios y política en la democracia argentina**  
Gabriel Vommaro
  
- 9. Los usos de la fuerza pública**  
**Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia**  
Sabina Frederic
  
- 10. El peronismo fuera de las fuentes**  
Horacio González
  
- 11. La Iglesia católica argentina**  
**En democracia después de dictadura**  
José Pablo Martín
  
- 12. Masividad, heterogeneidad y fragmentación**  
**El sistema universitario argentino (1983-2007)**  
Pablo Buchbinder y Mónica Marquina
  
- 13. Trabajo argentino**  
**Cambios y continuidades en 25 años de democracia**  
Marcelo Delfini y Martín Spinoso
  
- 14. Argentina digital**  
Roxana Cabello
  
- 15. Democracia y ciudad**  
**Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)**  
Raúl Fernández Wagner
  
- 16. Religiosidad popular**  
**Creencias religiosas populares en la sociedad argentina**  
Rubén Aldo Ameigeiras

17. **De *salario* a *corralito*, de *carapintada* a *blog***  
**Nuevas palabras en veinticinco años de democracia**  
Andreína Adelstein e Inés Kuguel
18. **Literatura y pasado reciente**  
**Relatos de una carencia**  
Martina López Casanova
19. **La educación en democracia**  
**Cambios, problemas y desafíos de una escuela fragmentada**  
Graciela Krichesky y Karina Benchimol
20. **Televisión y telenovela argentina: pasión, heroísmo e identidades colectivas**  
**Un recorrido por los últimos veinticinco años de un género controvertido y versátil**  
María Victoria Bourdieu
21. **Nuevo Cine Argentino**  
Agustín Campero
22. **De ángeles torpes, demonios, criminales**  
**Prensa y derechos humanos desde 1984**  
Dante A. J. Peralta
23. **¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?**  
Gabriela Diker
24. **Reestructuración neoliberal y después...**  
**1983-2008: 25 años de economía argentina**  
Karina Forcinito y Gaspar Tolón Estrelles

A un cuarto de siglo del inicio del período histórico abierto en 1983, esta colección se propone examinar los cambios producidos desde entonces en la sociedad argentina.

La expresión “políticas sociales” alude a un conjunto vasto de intervenciones del Estado en la vida de las sociedades. Primero, las vinculadas con el mundo del trabajo, fuente fundamental e irremplazable de integración social. Después, las referidas a la provisión de servicios universales tales como la salud y la educación. Por último, las políticas asistenciales. Este libro estudia, recorriendo estos tres andariveles, los caminos de la política social argentina durante los últimos veinticinco años, con la preocupación fundamental de determinar el modo en que la misma ha participado y participa en la construcción de un tipo de ciudadanía democrática.

Fernando Falappa es investigador-docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Luciano Andrenacci, de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

