
ESCRITO POR DANIEL NIETO MICHEL

POLÍTICAS SOCIALES DURANTE LA POS_CONVERTIBILIDAD: ¿RUPTURA O CONTINUIDAD DEL PARADIGMA NEOLIBERAL?

Un marco para caracterizar las transformaciones en la política social y su aplicación para el caso argentino en la posconvertibilidad

BIO DEL **AUTOR**

Por DANIEL NIETO MICHEL

dnieto@deps.org

Licenciado en Economía (UBA). MSC in Social Policy and Planning (London School of Economics and Political Science).

Actualmente es Profesor Adjunto Regular de la asignatura Estructura Social Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA e investigador de Instituto Interdisciplinario de Economía Política. Además dicta clases en cursos de posgrado en diferentes Universidades Nacionales sobre Gestión de Políticas Públicas, Economía Social y Planificación de Políticas Sociales. Es Director de la Carrera de Especialización en Economía Social y Desarrollo Local - FCE - UBA y del Centro de Cooperativas y Economía Social (CENCOES) FCE - UBA.

Sus temas de especialización son el funcionamiento de los mercados de trabajo, la distribución del ingreso y el diseño de los sistemas de protección social.

POLÍTICAS SOCIALES DURANTE LA POSCONVERTIBILIDAD: ¿RUPTURA O CONTINUIDAD DEL PARADIGMA NEOLIBERAL?

Introducción

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

Este contexto socioeconómico sirve de marco para plantearse hasta qué punto asistimos a una reversión de los paradigmas de políticas públicas que dominaron la administración del gobierno en la segunda mitad del siglo XX de nuestro país. En qué medida las actuales políticas estatales, especialmente aquellas que se ocupan de la “cuestión social”, son una ruptura respecto del abordaje que el neoliberalismo desarrolló en torno a la “nueva” cuestión social, conceptualización que caracterizaba a la irrupción en los capitalismo posindustriales, de nuevas y más

profundas formas de desigualdad social. Y sí las actuales políticas son una ruptura, ¿significa que asistimos a un proceso de construcción de un nuevo paradigma de políticas sociales capaz de reemplazar al tradicional modelo de seguridad social de base contributiva y organizada a partir de los colectivos ocupacionales?

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

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

En el último cuarto del siglo pasado se registraron cambios importantes en las estructuras productivas y sociales de los países capitalistas que han redefinido los términos de la relación entre el estado y la sociedad. Más específicamente, se observa que los modos de intervención estatal orientados a mantener la cohesión social han sido interpelados por un conjunto de transformaciones en los planos de la economía, del funcionamiento del mercado de trabajo y en las estructuras familiares, que han puesto en cuestión las políticas sociales desarrolladas desde mediados del siglo XX por los Estados nacionales de los países capitalistas centrales y en los estados desarrollistas de América Latina. En este sentido, se encuentra consenso en la literatura en relación a dos conjuntos de cuestiones. En primer lugar, que los cambios en el funcionamiento del sistema capitalista han debilitado los mecanismos de integración social establecidos en torno al trabajo (Fitoussi y Rosanvallon 1997, Atkinson 1998, Castel 1998, Beck 2000). En segundo lugar, las políticas sociales basadas en los seguros sociales de los trabajadores y en las grandes instituciones universalistas tienden a perder la centralidad que

tuvieron durante los 30 años dorados del Estado de Bienestar (Offe y Keane 1984, Isuani, Lo Vuolo et al. 1991, Esping-Andersen 1996). Estas dos cuestiones suelen ser tratadas como procesos simultáneos que desde mediados de los años setenta expresan la crisis de una dinámica socio-económica, de producción y reproducción de los modos de vida y de regulación de la estructura social, que suelen caracterizarse como “crisis del Estado de Bienestar” y “nueva cuestión” social (Isuani 1991).

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

En América Latina estas cuestiones estuvieron muy presentes durante la década de los noventa tanto en el ámbito académico como político, como consecuencia de los efectos de las reformas neoliberales sobre las estructuras sociales de los países de la región. La profundización de la heterogeneidad en la estructura productiva y la creciente segmentación laboral generaron las condiciones para el incremento de la desigualdad social (Salvia 2012). Las políticas sociales diseñadas en aquellos años en la región tuvieron una clara inspiración en las recomendaciones de política impulsadas por los organismos financieros internacionales, los cuales ponían el énfasis en focalizar la política social en la “lucha contra la pobreza” (entendida como un fenómeno ajeno al funcionamiento general de la economía y la sociedad), en la descentralización de los servicios sociales y en la privatización e individualización de los seguros sociales (Grassi 2003, Dadani 2005). Este modelo de políticas se planteó como una ruptura con la política previa organizada sobre la base de servicios sociales universales y estatales a los que se criticaba por el exceso de burocracia e

ineficiencia y por seguros sociales contributivos a los que se les cuestionaba su sustentabilidad financiera y las rigideces que implicaban para el funcionamiento del mercado laboral.

En el caso específico de la Argentina, la política social previa al neoliberalismo fue una larga construcción institucional en torno a principios contradictorios, ya que si bien primó un fuerte universalismo en relación a la educación y salud públicas, en los seguros sociales primó el corporativismo ocupacional basado en la expansión del empleo industrial durante los años cuarenta y cincuenta (Lo Vuolo y Barbeito 1994). En este sentido, es conveniente aclarar que si bien el sistema de seguridad social tuvo su momento de mayor expansión durante los años de gobierno de Perón (1946–1955), el origen de la misma es anterior al peronismo y los gobiernos posteriores continuaron ampliando tanto la cobertura como los riesgos cubiertos por el sistema. Un punto importante para destacar es que en el caso argentino el modelo de política social “contributiva” tuvo como protagonista al asalariado formalmente registrado por la seguridad social, figura que representaba casi dos tercios de la población activa a mediados de los años 70 (Beccaria y López 1996). Si bien no se puede afirmar que, en este sentido, la sociedad argentina tuviera características similares a las sociedades “salariales” europeas, el desarrollo y cobertura de la población asalariada alcanzó niveles mucho mayores que en el resto de América Latina.

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

El proceso de reformas produjo una transformación significativa de la estructura productiva y en el funcionamiento del mercado de trabajo que se expresó en la declinación del empleo industrial

y en el avance de los empleos de servicios, en la creciente brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados y en el deterioro de las condiciones de trabajo de los ocupados en actividades de baja productividad (Damil, Frenkel et al. 2002). Es así como los niveles de desocupación y subocupación alcanzaron niveles records, desarticulando los mecanismos de integración social centrados en el empleo asalariado (Feldman y Murmis 1996). En este contexto, las políticas sociales introdujeron importantes componentes asistenciales y focalizados y procesos de descentralización y cogestión de la política social con organizaciones de la sociedad civil y/o municipios con el objetivo de mitigar los efectos sociales del proceso de reformas económicas. Tanto este modelo de política social como las políticas de reforma económica han sido criticados a la luz de la experiencia histórica. Por un lado, las reformas neoliberales fracasaron en cuanto a la capacidad de generar una estructura productiva que vertebrara el mercado interno con la inserción en la economía internacional de la Argentina; y por el otro, las políticas sociales de la década del noventa se constituyeron en un sistema asistencial, clientelar y poco efectivo para intervenir sobre las cuestiones sociales que emergían como consecuencia de la crisis en el mercado de trabajo (Grassi 2003).

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

Sin embargo, surgen varios elementos que permiten poner en cuestión las afirmaciones anteriores. En primer lugar, las políticas de ampliación de la cobertura previsional y la extensión de las asignaciones familiares a los trabajadores informales han sido políticas que han mantenido requisitos diferentes a los del

“régimen común” ya que tanto la moratoria previsional como la AUH hacen distinciones específicas entre sus universos de beneficiarios y quienes se encuadran dentro del régimen establecido de la seguridad social (Lo Vuolo 2009). Segundo, los sistemas de educación y salud pública mantienen el carácter descentralizado que adquirieron en el pasado y coexisten con sistemas privados que han incrementado sus clientelas, profundizando la segmentación de las calidades prestacionales según la capacidad de pago de la población. Tercero, las políticas laborales y los subsidios por desempleo no han tenido un carácter general o universal, por lo que conservan algunos de los problemas de las políticas focalizadas de la década anterior (discrecionalidad) sin poder resolver los problemas de empleabilidad de las poblaciones beneficiadas.

Por lo tanto, parece legítimo interrogarse sobre en qué medida la política social en la posconvertibilidad representa una ruptura respecto de la década del noventa, considerando no sólo los efectos materiales que sobre los sectores populares tienen las transferencias monetarias, sino en relación al tipo de ciudadanía que proponen y en relación al tipo de estratificación social que promueven. Estas preguntas surgen dentro de un contexto muy distinto al de los años noventa en dos sentidos relevantes: primero, los recursos apropiados por el sector público para “hacer políticas públicas” se han incrementado considerablemente en esta década respecto de toda la historia argentina reciente; y segundo, el funcionamiento del mercado de trabajo en la primera mitad de la década permitió reducir fuertemente la tasa de desocupación respecto de las tasas observadas en la década anterior. Por lo tanto, la política social de la posconvertibilidad tiene a favor que opera en un contexto de menores restricciones fiscales y que convive con una dinámica laboral más “inclusiva” respecto la década pasada.

Estos dos factores permiten asumir, a priori, que existen condiciones iniciales razonablemente favorables para el resurgimiento de políticas sociales de inspiración igualitaria, más en línea con los años de oro del Estado de Bienestar que con la retracción neoliberal de los noventa. En las siguientes secciones se intentará responder estas preguntas a partir de revisar cómo fue caracterizada la política social en el desarrollo capitalista y sobre la base de un marco analítico que se propone para caracterizar las políticas sociales en el presente.

Desarrollo capitalista y política social

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

En este sentido, las políticas sociales en la modernidad capitalista suponen una intervención en el centro del proceso de acumulación y reproducción social que contemplara la tensión estructural en las sociedades capitalistas entre los imperativos igualadores del régimen democrático de gobierno y la configuración de la desigualdad que surge del régimen de propiedad privada de los medios de producción (Offe y Keane 1984). Las primeras políticas sociales de la modernidad, previas al Estado de Bienestar, habían estado centradas en constituir los mercados de trabajo siendo políticas de “proletarización”, generalmente coercitivas, que buscaban eliminar las resistencias a la asalarización masiva de la fuerza de trabajo. También se regulaban las condiciones de uso de la fuerza para salvaguardar su capacidad de reproducción y se desplegaron los primeros sistemas universales de educación básica y las regulaciones sobre higiene y salubridad. Desde esta perspectiva las políticas sociales anteriores al Estado de Bienestar constituían dispositivos

para cuidar a la población como recurso productivo, como fuerza de trabajo y para evitar que el pauperismo sea fuente de protestas sociales que desestabilicen el orden social. Por ejemplo, las políticas sociales punitivas del “vagabundeo” o las “workhouses” de la Inglaterra del siglo XIX constituyeron dispositivos centrales para regimentar la conformación de grandes contingentes de trabajadores de origen rural que debían ser empleados por las ciudades como consecuencia del desarrollo industrial.

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

Las diferentes características que asumió la política social en la modernidad tanto antes como durante el periodo de oro del Estado de Bienestar, llevaron a que desde diferentes enfoques de la teoría social se las estudiara para comprenderlas desde el punto de vista de las funciones que éstas cumplen en los procesos de regulación y legitimación del sistema capitalista, en los mecanismos de integración social que vertebran y en relación a los regímenes de estratificación social que constituyen. Estas diferentes miradas sobre el objeto y sentido de la política social han constituido en el campo de la teoría social una clave

importante para entender el funcionamiento de las sociedades capitalistas tanto durante el siglo XX como en la actualidad, permitiendo avanzar en el estudio y caracterización de los procesos sociales que han constituido las sociedades contemporáneas y entender mejor sus conflictos.

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

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

La sociología sistémica posmarxista ubicó a la política social en el centro de sus reflexiones sobre la crisis de legitimidad de los capitalismos tardíos. Para Habermas, las políticas sociales son el producto del sistema político administrativo orientado a obtener la lealtad de masas como un insumo clave de la legitimación del

sistema capitalista. La crisis de legitimación emerge en una formación social cuando las intervenciones del sistema político administrativo son bloqueadas por el sistema económico y por el proceso de acumulación de capital se detiene al quedar atrapado en las fuerzas disruptivas de la lucha de clases (Habermas 1973).

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

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

La sociedad salarial no sólo sostiene sus equilibrios internos por medio de las políticas sociales del Estado de Bienestar, Castel señala un segundo dato histórico relevante para explicar las condiciones de desarrollo de la sociedad salarial: “*el estado de crecimiento*”. La consolidación de la sociedad salarial se dio además en el marco del crecimiento de la sociedad industrial, de su capacidad de producción, de su productividad y de su poder de compra. Es decir que la condición salarial fue parte de un proceso más amplio de organización del sistema capitalista en torno a la masificación y estandarización de las formas de gestión del empleo en grandes establecimientos industriales según las prescripciones del taylorismo, primero, y del fordismo después; y

por políticas económicas orientadas a regular el ciclo económico y a sostener la demanda efectiva por medio de la promoción del pleno empleo de la fuerza de trabajo y de la propiedad pública de vastos sectores económicos, lo que se conoce como keynesianismo. Este conjunto articulado de políticas económicas y sociales, constituyeron el núcleo central del Estado de Bienestar y de los procesos de integración social por medio de los cuales “los sujetos se inscriben en la organización social obteniendo no sólo un lugar físico y simbólico, sino también el derecho a beneficiarse de los sistemas de protección social que salvaguarden el acceso y permanencia de los sujetos en ese lugar” (p. 368).

Para la escuela de la regulación la yuxtaposición histórica entre keynesianismo, fordismo y Estado de Bienestar constituyen un sistema común de regulaciones económicas y sociales que denominaron “modo de regulación” que permiten la reproducción de “un régimen de acumulación” (Aglietta 1979). Las relaciones salariales y el Estado de Bienestar constituían elementos indivisibles del proceso de valorización del capital y de legitimación del sistema político, que permitían la reproducción de un régimen de acumulación al que llamaron “fordista” cuya temporalidad histórica recorre al capitalismo industrial que emerge luego de la crisis del año 30 y cuya crisis se comienza a manifestar a mediados de los años 30s poniendo en cuestión al conjunto de las instituciones sociales de la etapa fordista, entre ellas al Estado de Bienestar y sus políticas sociales.

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

que se proponen regular o administrar la desafiliación social (Soldano y Andrenacci 2006).

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

Un problema que tienen todos estos enfoques para poder caracterizar el sentido de las políticas sociales es la falta de especificidad para capturar los diferentes modos en que el Estado de Bienestar constituyó la trama política y socioeconómica de los capitalismo contemporáneos y de la cual resultaron diferentes maneras de implementar la política social. Por ejemplo, las relaciones industriales y la regulación del mercado de trabajo han asumido diferentes configuraciones que van desde la fuerte regulación de Europa Continental a la flexibilidad norteamericana, la que a su vez es distinta de la “flexiseguridad” escandinava. En el mismo sentido, los modelos de seguridad social a la “Beveridge” y “Bismarckianos” difieren entre sí, tanto en su definición de cobertura como en el mecanismo de financiación de los seguros. Lo mismo se puede decir sobre la universalización de los servicios sociales, ya que no todos los Estados proveen estos servicios de modo universal, ni la propiedad y gestión de los mismos ha sido exclusivamente estatal. También Castel propone entender al Estado Social como un proceso histórico que se puede representar como una trayectoria “que de los trozos y fragmentos que lo constituyeron inicialmente fue desplegando todas sus ambiciones hasta pretender conducir el progreso”. En ese sentido, Castel señala que el Estado Social es “socialdemócrata...” y que, “sólo en los países escandinavos alcanza la categoría de tal, que Francia lo

habría sido menos y que los Estados Unidos, tal vez nunca” (pp. 391-2).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso de Europa continental si bien la segmentación de las regulaciones y las protecciones puede reconocer “pisos comunes”, existe una gran diferenciación social que determina

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

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

En el modelo escandinavo las políticas universales constituyeron sociedades relativamente homogéneas debido a las generosas garantías sociales que permiten minimizar las pérdidas de bienestar frente a eventuales cambios en la condición laboral. En este modelo, por lo tanto, el lugar de la solidaridad se encuentra en las intervenciones del Estado de Bienestar y por lo tanto se reducen las desigualdades sociales derivadas del mercado de trabajo. En este sentido, es el principio de ciudadanía el que regula el acceso a los derechos sociales y por lo tanto el carácter marcadamente igualitario del régimen de estratificación social que prevalece en este modelo.

Cuadro 1: Modelo de política social según régimen de bienestar

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

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

La creciente segmentación que se observa en los mercados de trabajo contemporáneos y las asimetrías manifiestas en las estructuras de oportunidades que los individuos disponen para competir por los mejores empleos configuran un escenario de nuevas, y tal vez más profundas, desigualdades en donde en un extremo se ubican los segmentos más calificados de la fuerza de trabajo plenamente integrados en la “sociedad del conocimiento”

(los analistas simbólicos de (Reich 1992) y en el otro los “supernumerarios” o “inempleables” funcionales, cuyas chances de formar parte del nuevo mundo del trabajo han quedado definitivamente clausuradas. Entre ambas situaciones se despliega un continuum de posiciones intermedias de trabajadores ocupados en condiciones precarias e inestables a partir de los cuales se desarrollan la gran mayoría de las actividades menos calificadas en el sector de los servicios. En este sentido, la nueva cuestión social emerge como múltiples fragmentos en torno a la problemática de la desigualdad que se instala en una sociedad cuyas maneras de producir y trabajar, de organizar la economía familiar y los estilos de vida, ya no transitan por los caminos conocidos del capitalismo industrial fordista sino por los inciertos recorridos que se abren en el mundo globalizado del capitalismo posindustrial.

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

En el caso argentino, en cambio, la agenda de reformas neoliberales tuvieron un alcance mucho más profundo al punto que varios de los pilares de la política social que se habían desarrollado durante la segunda mitad del siglo XX fueron revertidos en la década del noventa. Sin embargo, muchas de esas reformas fueron descartadas años después, como el caso de los fondos de pensiones que habían sido privatizados y fueron luego re-estatizados, mientras que otras políticas como la

descentralización del sistema educativo, permanecieron sin demasiados cambios (Isuani 2010). En la última década, además, se implementaron nuevas políticas sociales que implicaron la ampliación del universo de beneficiarios de pensiones por vejez y de subsidios familiares, a partir de los cuales reemerge la idea de que la política social, al menos por estas latitudes, se inscribe en una trayectoria hacia el universalismo socialdemócrata, dejando atrás no sólo el neoliberalismo de la década del noventa sino también el corporativismo ocupacional que caracterizó buena parte de la política social del siglo XX. En la siguiente sección se discutirá esta cuestión a partir de las coordenadas conceptuales establecidas anteriormente.

Las políticas sociales en la posconvertibilidad: ¿universalismo o segmentación?

A partir de la perspectiva teórica desarrollada en la sección anterior se intentará interpretar el sentido político que tuvieron y tienen las políticas sociales de las últimas dos décadas. El ejercicio de caracterización se propone establecer cuánto de ruptura y cuánto de continuidad hay en la concepción que tiene el Estado sobre el rol que cumple la política social en la organización social. Dicho de otro modo, cuáles han sido los principios que han organizado el funcionamiento de los principales programas y servicios sociales, qué tipos de solidaridad han promovido y cómo se han relacionado con el sistema de estratificación social. En este sentido, las etapas de la historia económica argentina son una referencia ineludible para contextualizar el origen y desarrollo de la política social argentina. No es el objetivo de este trabajo, sin embargo, concluir con una historia de la política social argentina, sino reflexionar sobre el sentido de la misma en la posconvertibilidad en contraste con la política social de la década del noventa.

Se establecerán, primero, algunos de los rasgos que distinguieron a la política social del neoliberalismo de la matriz tradicional de política social desarrollada en nuestro país; segundo, se presentarán una serie de consideraciones sobre los principales programas sociales de esta última década y sobre la lógica de acceso y la calidad de los servicios sociales, para poder caracterizar la política social contemporánea. Finalmente, se discuten los puntos de ruptura y continuidad entre ambos períodos. La formulación a priori de la existencia tanto de elementos que rompen, como de otros que no, con la política

social de la década del noventa forma parte del modo en que en el marco teórico se expresa el cambio en las trayectorias de las políticas sociales: puestas en cuestión por los cambios en el entorno económico y social pero resistiendo desde los clivajes políticos que se conformaron en torno a sus “clientelas” y en los modos de solidaridad social que constituyeron.

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

Esta descripción del sistema de seguridad social expresa varios rasgos en común con el modelo corporativo conservador según la tipología de Esping Andersen. Sin embargo, la presencia de un segmento universal en el sistema de salud organizado desde los hospitales públicos y el universalismo del sistema educativo público terminan por establecer un panorama más difuso sobre cómo caracterizar el régimen de bienestar de nuestro país (Lo Vuolo y Barbeito 1994). A pesar de estos matices, en lo esencial el sistema de seguridad social argentino funcionaba como una red de protección laboral organizada en torno a los trabajadores asalariados, formalmente registrados y sus representaciones sindicales. Este modelo tuvo en el principio contributivo el mecanismo de financiación que legítimamente expresaba el

espíritu mutualista y corporativo de la solidaridad social que se desarrollaba durante la expansión de la industrialización sustitutiva (ISI).

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

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

Las políticas sociales de la década del noventa promovieron un cambio de paradigma respecto de la matriz corporativa y mutualista del modelo anterior. Si bien las organizaciones sindicales mantuvieron amplios márgenes de su control sobre los seguros sociales, tuvieron que buscar alianzas con el sector privado y su masa de afiliados disminuyó abruptamente. Por el otro lado, las organizaciones territoriales que operaban sobre el universo de los sectores informales incrementaban su

participación en la distribución de los planes asistenciales y en la representación de los sectores populares. Este proceso determinó la dualización de la matriz de la política social vigente hasta entonces: en el universo de la formalidad el principio contributivo se diluía en la individualización y privatización de la protección social mientras que entre los informales las protecciones se degradaban en los programas sociales de la asistencia focalizada y tutelada por las agencias municipales y las organizaciones sociales. El régimen contributivo, en tanto *régimen común de la seguridad social*, había dejado de existir.

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

La crisis de la convertibilidad significó un punto de inflexión en el proceso de reformas y ajustes de la economía argentina. El colapso financiero de diciembre de 2001 le puso punto final a la hegemonía neoliberal sobre las políticas públicas y el ciclo económico que le siguió partió de condiciones iniciales que favorecieron una rápida recuperación de la producción y del empleo asalariado formal. Sobre esta perspectiva desde mediados del año 2002 y hasta fines de año 2008 el empleo asalariado registrado incrementó su participación en el empleo total de manera constante, retornando a los niveles históricos mientras que la tasa de desocupación se reduciría al entorno del 7% de la población económicamente activa. En este contexto, las políticas sociales implementadas después de la crisis de la convertibilidad tuvieron como eje las transferencias monetarias directas sobre bases cuasi-universales. El término cuasi-universales hace referencia a que los criterios para establecer el universo de beneficiarios definen conjuntos amplios y que los programas admiten a todos los beneficiarios que cumplan los criterios establecidos, sin cupos de ningún tipo que habiliten la selección discrecional de los mismos. Pero no son

completamente universales en tanto se mantienen criterios de focalización según la condición laboral o de ingresos de las personas.

Este recorrido de la política social fue suplantando los múltiples programas asistenciales de la década del noventa por grandes programas de transferencia monetarias directas. El primero fue el programa Jefes y Jefas de Hogar (PJyJH) que llegó a tener dos millones y medio de beneficiarios para mediados del año 2002. A partir del 2003, con el gobierno de Néstor Kirchner, esta política de transferencias directas es transitoriamente discontinuada. Primero se cierra el ingreso de nuevos beneficiarios al programa PJyJH. Luego, este programa es dividido en diferentes programas (FAMILIAS, seguro de empleo y capacitación, empleo Joven) según las características de los beneficiarios (con o sin hijos menores, con o sin “capacidades de “empleabilidad”) que determinaron, a su vez, condicionalidades diferentes según el tipo de programa. Este enfoque de política tenía el supuesto implícito que el mejor clima laboral era condición suficiente para que el principio contributivo volviera a vertebrar el sistema de seguridad social. En relación a la política previsional el gobierno toma medidas decisivas para mejorar los ingresos de los adultos mayores más pobres al desarrollar una política de incrementar solamente las jubilaciones mínimas y al establecer una forma de pensión básica universal al diseñar el Plan de Inclusión Previsional (PIP), también conocido como moratoria previsional, que permitió incorporar al sistema de pensiones a más de tres millones de adultos mayores.

Entre el 2003 y el 2009 la política social del kirchenerismo intentaba combinar políticas asistenciales focalizadas y condicionadas a realizar actividades laborales para la población en edad laboral, con políticas cuasi-universales para la población pasiva. En este sentido, en el primer caso, seguía siendo predominando la concepción neoliberal de política laboral que se orienta hacia la gestión de la fuerza de trabajo y soslaya la dimensión sobre el derecho al bienestar que caracterizan a las políticas de ingresos básicos universales. En el segundo caso, el Plan de Inclusión Previsional define a los beneficiarios como “deudores” del sistema a los que se reincorpora por medio de una “moratoria” de la deuda y del pago de una cuota que al descontarse de la jubilación mínima establece un nuevo umbral mínimo que es el beneficio que efectivamente perciben los beneficiarios de este programa. Por lo tanto, el PIP no se logra constituirse como un derecho universal a la pensión por vejez,

sino como un complemento transitorio a los baches de cobertura generados en el sistema contributivo como consecuencia de dos décadas de crecimiento constante de la informalidad laboral. Esta breve descripción de las lógicas que dominaron la política social del primer kirchenerismo permite afirmar que no existían hasta entonces cambios profundos respecto de la política social de la década anterior.

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

En primer lugar en relación al sistema previsional se consolida el principio contributivo sobre bases más igualitarias que en el pasado al haber “achatado” la pirámide de beneficios como resultado de los incrementos relativos en los beneficios mínimos respecto de los superiores. El impacto de la moratoria sobre la desigualdad fue menos claro ya que muchos nuevos beneficiarios pertenecen a hogares de ingresos medios bajos en los cuales ya había componentes del hogar percibiendo pensiones, pero en relación a su impacto sobre la cobertura, la moratoria representó la universalización de facto de sistema previsional. En segundo lugar la AUH retoma la idea impulsada por una amplísima colación de organizaciones sociales y políticas que venían reclamando desde mediados de los noventa la universalización

de las políticas orientadas hacia la infancia en el país. En este sentido, la AUH es la iniciativa que más claramente indica un cambio de concepción sobre la política social respecto tanto del principio contributivo como de las políticas asistenciales de la etapa neoliberal (Bertranou y Maurizio 2012). En tercer lugar, el programa Argentina Trabaja, supone en cambio focalización y discrecionalidad en su gestión ya que el mismo mantiene cupos de acceso y criterios no muy precisos de desarrollo territorial del programa. El principal elemento para destacar de este programa es que el monto de beneficio otorgado equivale al salario mínimo de la economía e incluye la cobertura de la seguridad social a partir de una nueva categoría del sistema denominado “monotributista social”, lo que lo diferencia de los programas de empleo de los años noventa que pagaban beneficios de subsistencia mínima sin acceso al sistema de seguridad social. La organización de los beneficiarios en cooperativas de trabajo o empresas sociales es un aporte novedoso a este tipo de programas ya que se promueve la gestación de emprendimientos autogestionados en vez de la inserción inmediata en el mercado laboral.

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

Desde otros puntos de vista, se objeta que la conformación que estaría adquiriendo el sistema de protección social no es la integración de la población en un régimen común sino un sistema segmentado según clases sociales definidas por la inserción en la estructura del empleo. Desde esta perspectiva la combinación entre subsistemas contributivos y no contributivos no sería una relación de complementariedad sino una de subordinación de los sectores populares instalados en la informalidad laboral respecto de los trabajadores formales quienes acceden a mejores prestaciones y no son objeto de exigencias sobre el cumplimiento de condicionalidades. Este argumento se formula desde el análisis sobre los requisitos y condiciones que se imponen sobre los beneficiarios de las transferencias monetarias no contributivos y en acceso diferencial a los servicios de educación y salud según tipo de inserción ocupacional o de ingresos.

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

En el acceso al sistema de salud ocurre algo similar a pesar de que el sistema de hospitales públicos constituye un pilar universal. Este sistema no es mayormente utilizado por los afiliados al sistema de obras sociales sindicales o corporativas y por quienes pueden pagar un seguro privado de salud. El sistema público, en los hechos, es una red de atención a los sectores informales que no acceden al sistema contributivo o al sistema privado. En el caso del sistema educativo, la segmentación por clase social es menor pero el incremento de la matrícula en el sistema de gestión privada ha sido creciente y hay estudios (ver por ejemplo el Operativo Nacional de Evaluación - 2010) que

señalan fuerte disparidades en el acceso a la educación inicial o a escuelas de doble jornada según se trate del sistema público o privado. La menor cobertura pública en educación inicial y en establecimientos de doble jornada representa un problema para las aspiraciones de una educación inclusiva que asegure la igualdad de oportunidades para las nuevas generaciones.

La segmentación del sistema de protección social constituye en parte un resultado no deseado de haber diseñado políticas sobre el supuesto que el mercado de trabajo volvería funcionar en condiciones de pleno empleo asalariado y registrado en la seguridad social. De este modo, el régimen contributivo volvería a recuperar la tendencia hacia la cobertura total de la fuerza de trabajo. Sin embargo, dos elementos han conspirado contra este objetivo. En primer lugar, se mantuvo alto el porcentaje total de trabajadores asalariados no registrados o cuentapropias sin calificación. En segundo lugar, la presencia de segmentación en el mercado de trabajo y la asimetría en las oportunidades laborales de los trabajadores según el nivel educativo tendieron a bloquear las posibilidades de ciertos sectores de la población a acceder al régimen común del empleo y la seguridad social. Esta heterogeneidad en la estructura del empleo no disminuyó respecto de la década anterior y por lo tanto las políticas de promoción de empleos o los mecanismos no contributivos de protección social ya no pueden ser pensados como transitorios y tienden a constituirse en mecanismos de estratificación social que si bien pretenden “incluir” socialmente, lo hacen dentro de una jerarquía de posiciones en el sistema de protección social en el cual los beneficiarios de los programas no contributivos ocupan la posición más baja, en donde las condicionalidades son exigidas bajo la tutela estricta del Estado.

La delegación de la gestión de la política social asistencial en las organizaciones de la sociedad civil que caracterizó a la década neoliberal quedó acotada a los programas de promoción del Ministerio de Desarrollo Social y en algunos componentes de programas de otros ministerios (Plan VIDA, PLAN FINES, etc.). En este sentido, el Estado recuperó autoridad a partir del rol que comenzaron a cumplir las oficinas del ANSES en todo el territorio nacional implementado los programas principales de transferencias monetarias directas. Sin embargo, en las áreas de influencia del Ministerio de Desarrollo Social y en ciertas provincias, las organizaciones sociales siguen funcionando como un complemento, y ciertos casos superponiéndose, con las acciones estatales que instrumentan los programas sociales. Por

lo tanto, no corresponde una conclusión taxativa sobre la medida en que se ha revertido la “comunitarización” de la política social que caracterizó a la década neoliberal. Como señala Claudia Dadani “para que esa recuperación sea posible, es imprescindible expulsar de esas políticas el significado asistencial que se les imprimió en los últimos años, de lo contrario seguirán produciendo desigualdad social. Esto exige que la salud y la educación vuelvan a ser la primera opción para sectores cada vez más amplios y para eso hay un obstáculo que no está tanto (ni principalmente) en el acceso formal sino en las condiciones de uso y en la calidad” (Dadani 2008).

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

Conclusiones

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

por medio de cual presenta su gestión como reparadora de las injusticias sociales de la década anterior.

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

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

En el mismo sentido, se observa que en los programas de promoción del empleo, de empleabilidad y de promoción de la economía “popular” o “social” se conforman regímenes específicos de gestión laboral (cooperativas de trabajo

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

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

Las políticas sociales son el resultado, siempre provisorio, del conflicto entre el impulso igualitario del régimen de gobierno y la desigualdad que emerge de las relaciones de producción capitalista en contextos nacionales e históricos específicos. Las perspectivas para la política social de los años por venir en la Argentina estarán determinadas por las exigencias crecientes de derechos sociales por parte de los sectores informales, que se expresan en el reclamo por ingresar al “régimen común” del sistema contributivo, y por los límites precisos que establece la lógica corporativa del régimen de seguridad social.

Eventualmente este potencial conflicto podría derivar en un sistema relativamente integrado de protección social, pero en la medida que prevalezca la centralidad del principio contributivo y se sostengan elementos asistenciales en los componentes no contributivos del sistema se corre el riesgo de segmentar las protecciones y profundizar la desigualdad.

CATEGORIA DE DOCUMENTO

ESTUDIOS
DEPS

DESARROLLO
ECONOMICO
Y POLITICA
SOCIAL

INFO@DEPS.ORG

WWW.ESTUDIOSDEPS.ORG

© 2014 BY ESTUDIOS DESP

DESARROLLO ECONOMICO Y POLITICA SOCIAL