

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/324830796>

Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino

Chapter · April 2018

CITATIONS

28

READS

74

2 authors, including:



Luciano Andrenacci

Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina

14 PUBLICATIONS 59 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Bad governance and mismanagement in public policy [View project](#)



Comparative Social Policy in Latin America [View project](#)

Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino¹

Daniela Soldano y Luciano Andrenacci²

If you forget my name
you will go astray
like a killer whale
drowned in a bay

Björk, en *Bachelorette*

Introducción

Durante los últimos veinte años del siglo XX se registraron importantes cambios en el funcionamiento de tramas y estructuras sociales de los países capitalistas, así como en los modos que en ellos adquieren las intervenciones sociales del Estado. Se puede encontrar coincidencias en la literatura alrededor de dos conjuntos de cuestiones. En primer lugar, que los cambios en el funcionamiento de la economía capitalista han producido transformaciones en los modos de integración y en los problemas que se suelen entender como “cuestión social”. En segundo lugar, que de una política social cuyo centro de gravedad se situaba en la extensión de protección pública a través del empleo formal y de grandes instituciones universalistas, se tiende a pasar a otra cuyo centro de gravedad es la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima “por detrás y por debajo” del mercado de trabajo.

La literatura suele englobar esos procesos como de crisis y transformación de un modelo de dinámica socioeconómica, de producción y reproducción de modos de vida, de regulación pública del mercado de trabajo y de la protección social, de formas específicas de gobernabilidad y legitimidad: los años del “Estado Social”. El Estado Social, de manera muy general, supuso un tipo de intervención estatal en la economía capitalista tendiente a garantizar un piso homogéneo y relativamente alto en las condiciones de vida de la población a través de la “socialización” o “desmercantilización” de una parte importante de los costos de reproducción de individuos, familias y grupos; así como de un conjunto de condiciones estrictas para el funcionamiento del mercado de trabajo. Estas lógicas constituyeron en gran medida, y de diferentes modos, objetivos de política social en los países capitalistas desde la década de 1930 hasta la década de 1980, desde los “Estados de Bienestar” de los países centrales hasta los “Estados Desarrollistas” periféricos.

¹ Este trabajo fue publicado en ANDRENACCI, Luciano (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006.

² Muchas de las ideas que aquí presentamos se deben a cuatro intensos años de trabajo conjunto (1999-2002) en la asignatura Teorías de la Política Social de la Licenciatura en Política Social de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS); así como a innumerables discusiones con estudiantes que pasaron por esa materia en 2000, 2001 y 2002; y con estudiantes de posgrado de la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) 2000 y 2002. Agradecemos también a Alberto Barbeito, del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP); a José Luis Coraggio (UNGS); a Rosalía Cortés, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); a Claudia Danani (UNGS); a Fernando Falappa (UNGS); a Silvio Feldman (UNGS); a Marisa Fournier (UNGS); a Estela Grassi (UBA); a Daniel Lvovich (UNGS) y a Adriana Rofman (UNGS), entre muchos más, por el comentario y la discusión de muchas de estas ideas en versiones anteriores de este trabajo o en foros formales o informales.

Aunque sea probablemente impropio hablar de un modelo sustituto, resulta evidente que los Estados Sociales han sufrido importantes cambios en las últimas décadas. La profundidad del proceso de transformación en los modos de regulación pública del mercado de trabajo; el alcance de la remercantilización de la protección social; el surgimiento de estrategias alternativas de gestionar el desenganche entre empleo formal y protección social; la privatización parcial o total y la desuniversalización de los esquemas públicos; la concentración de esfuerzos en programas específicos y focalizados de intervención asistencial; todo muestra el surgimiento y consolidación de nuevos modelos de política social, relativamente diferenciados de los predecesores.

Acaso la magnitud del cambio exceda a un enfoque de política pública tradicional, como sugeriremos aquí. Si se concibe al Estado como un actor homogéneo y externo al mundo social, que sólo percibe a las cuestiones socialmente relevantes como *inputs*, capaz de negociar con otros actores “civiles” que se escinden del mundo social, y de producir políticas públicas como *outputs* dirigidos a obtener y garantizar equilibrios, la dimensión de los cambios contemporáneos queda reducida a un dilema de estrategias técnicas y de negociación. Ciertamente, esto es lo que predomina en el campo de la política social contemporánea, en particular en la Argentina: técnicas de adaptación del gasto público social, estrategias de contención de un conflicto social percibido como inevitable, búsqueda de alternativas escindidas del funcionamiento real del mercado de trabajo.

Sin duda estas estrategias revisten enorme importancia en una coyuntura de degradación de las condiciones de vida como la de los últimos años. El riesgo es, sin embargo, no percibir la profundidad del proceso de cambio, la complejidad de las tramas que lo subyacen; y en consecuencia ni siquiera poder dimensionar las estrategias de política pública a la trama de actores e intereses en juego, o a las nuevas singularidades de la cuestión social contemporánea. Una perspectiva más amplia, sugeriremos, supone ajustar la observación a los modos en que se produce el proceso de integración social, a cómo se define y cambia la aparentemente permanente “cuestión social”, y por lo tanto, a cómo se entiende una política social que excede una taxonomía evolutiva de políticas públicas. Supone además dejar de pensar en términos de crisis. Los cambios están lo suficientemente consolidados como para suponer que estamos viviendo una etapa nueva de las economías capitalistas y de los modos de integración social; inescindible de unas modalidades de intervención social del Estado irreductibles a estrategias de gestión de una crisis coyuntural.

El mundo contemporáneo se enfrenta a la paradoja de una integración física, económica y cultural con escasos precedentes, y, al mismo tiempo, a la reapertura de un proceso centrífugo en los modos de integración social, similar quizás a la que llevaba a conjeturar a Émile Durkheim acerca de las formas de la solidaridad social. Esto no constituye una exageración. Está presente tanto en el redescubrimiento de la marginalidad urbana en países centrales, como en la nueva dureza de la pobreza periférica; en la persistencia de desigualdades socioeconómicas estructurales, como en la fuerte segmentación socioespacial de nuevo tipo en las ciudades. Desde este punto de vista la política social predominante en el mundo contemporáneo –un conjunto de estrategias tendientes a contener las consecuencias de la absorción diferenciada del mercado de trabajo, de bajo costo relativo y rápidamente ejecutables– constituye un elemento inseparable del proceso de desintegración social, cuya dimensión fallamos en comprender desde un enfoque analítico simplista de la políticas públicas.

La Argentina es, al mismo tiempo que un ejemplo más de esto, un caso límite. De los desarrollismos periféricos, fue uno de los más capaces de crear un mercado de

trabajo capitalista, garante de condiciones de vida relativamente homogéneas y altas para un sector numéricamente predominante de la población. Protagonista asimismo de una de las crisis más profundas de las naciones periféricas a fines del siglo XX, la metamorfosis de los regímenes de integración social y las modalidades de la política pública fueron singularmente rápidas y dramáticas. En semejante contexto, tanto la política social del siglo XX argentino como sus cambios recientes, argumentamos, no han sido comprendidas de manera suficientemente sistemática.

En este trabajo formalizamos unas hipótesis conceptuales que nos han servido para abordar esta cuestión en el campo académico; y que pretenden tanto dar cuenta de algunos de esos déficits como servir al abordaje de las singularidades del proceso contemporáneo.

Para ello, en primer lugar, nos aproximaremos a las teorías de la política social desde la producción que ha discutido a la política social argentina en los últimos años. Allí veremos que los estudios han incorporado, de manera paralela a la profundización de los cambios en la estructura social y en los modos de intervención del Estado, una visión crecientemente compleja del problema. El punto de referencia de casi todos los estudios, como veremos, tanto en calidad de horizonte conceptual como en calidad de horizonte ideológico, sigue siendo el Estado Social. En el segundo apartado, por lo tanto ofrecemos una mirada sobre el Estado Social dirigida a “ordenar la historia” de la política social como condición de comprensión de la especificidad de nuestra propia época. En tercer lugar presentaremos nuestras propias hipótesis, con cierto nivel de ambición: que constituyan un modo útil de abordar la problemática de la política social argentina, tanto en perspectiva histórica como en clave contemporánea.

Las teorías de la política social en el debate argentino

En la Argentina no hay trabajos sistemáticos que hayan reconstruido la historia de la política social como historia de un Estado Social o Estado de Bienestar. Las monografías de historia de aspectos específicos o etapas precisas de la política social argentina son escasas; y hay amplias zonas de vacío historiográfico, especialmente para la segunda mitad del siglo XX. Quizá la forma en que se gesta el Estado Social argentino y el enorme dramatismo de los cambios de régimen político por los que atravesó –contrastantes con la relativamente menor importancia de problemas sociales tales como la desigualdad de ingreso, el desempleo o la pobreza– hayan restado interés al enfoque de política social. De todas maneras, también en los países centrales la preocupación por reconstruir la historia de la política social fue activada por la propia crisis de los Estados de Bienestar.

La producción local parece ser paralela al “redescubrimiento” de la cuestión social contemporánea que hace la propia transición a la democracia a partir de 1983, y más claramente luego de las sucesivas crisis macroeconómicas que el país vive desde 1984. Antes del *blackout* académico que significó la dictadura militar, los estudios del sistema de seguros sociales o de la política laboral parecen haber sido inescindibles, por ejemplo, de los análisis de la relación Estado-sindicatos. Los estudios sobre el sistema de salud, el sistema educativo, o la política asistencial, seguían carriles temáticos y disciplinarios no cruzados por enfoques de política social con pretensión abarcativa. Resulta lícito argumentar, pues, que el debate académico de política social es reciente y constituye un campo abierto.

¿Cómo ha recortado y definido la literatura argentina, desde el '83, a la política social³? Una forma extendida ha sido considerar “políticas sociales” a las formas secundarias de distribución del ingreso o formas redistributivas (por oposición a las primarias, distributivas, que serían estrictamente económicas)⁴. Bajo este rubro se suelen incluir tres grandes campos de política: el del sistema de seguridad social (en Argentina esencialmente el sistema de pensiones de retiros e invalidez o sistema previsional y el de seguros de salud u Obras Sociales); el campo de las grandes instituciones públicas universales (la salud pública, el complejo educativo público); y las intervenciones públicas puntuales sobre individuos o grupos “de riesgo” (la política asistencial propiamente dicha). Estos enfoques contribuyeron a delimitar por primera vez, en forma de taxonomías de la política pública, el campo de discusión de la política social en la Argentina.

En la versión probablemente más sugerente de este modo de ver la política social, Ernesto Isuani distinguía desde el CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), en la Argentina previa a la década de 1990, la política social de la política económica, llamándole “Estado de Bienestar” a la primera y “Estado Keynesiano” a la segunda. El Estado de Bienestar (EB) aparecía como un “conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operarían en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidio a productos de consumo básico), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación o salud). El establecimiento de regulación protectoras de las condiciones de trabajo (higiene en fábricas), del medio ambiente o de la calidad de bienes y servicios, es finalmente otro instrumento del EB”⁵.

La lógica de desarrollo del EB había sido determinada por la doble necesidad de mantenimiento del orden social y de generación de legitimidad para el Estado capitalista. La institución central del EB de Isuani era, naturalmente, el sistema de seguros sociales. De allí la centralidad de la figura del canciller Otto Von Bismarck y de la política social del Imperio Prusiano, que en las últimas dos décadas del siglo XIX crea un esquema de seguros contra riesgos de la vida activa (accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte) a escala nacional y regulado, por primera vez, directamente por el Estado. El Estado Keynesiano (EK), mucho más reciente como esquema de política pública, estaba compuesto por un conjunto de instrumentos de regularización anticíclica de las fluctuaciones de la economía (políticas fiscal, monetaria y crediticia). Para Isuani, en 1991 todo parecía indicar “que mientras el EK fue un período en el desarrollo del capitalismo que acabó minando la lógica de acumulación del capital, el EB lo antecedió, creció enormemente a su amparo y está en condiciones de sobrevivir sin él”⁶.

Contemporáneamente a Isuani, otros trabajos contribuyeron a relativizar esta taxonomía, en la dirección de entender a la política social como un complejo de intervenciones en el seno de las cuales resultaban inescindibles los roles de la política económica y de la política social. En ese sentido fueron los trabajos de Rosalía Cortés y

³ Presentamos aquí una síntesis de los abordajes más difundidos, sin pretensión de exhaustividad.

⁴ Ver TENTI FANFANI, Emilio: *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*; Buenos Aires, CEAL, 1989; ISUANI, Ernesto: “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?”; en ISUANI, Ernesto; LO VUOLO, Rubén y TENTI FANFANI, Emilio: *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*; Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP, 1991.

⁵ ISUANI (op. cit.), p. 11.

⁶ Idem, p. 24.

Adriana Marshall, que propusieron el concepto de intervenciones sociales del Estado (ISE), caracterizadas por la regulación directa o indirecta que éstas ejercen sobre las condiciones de uso de la fuerza de trabajo⁷. En trabajos previos Adriana Marshall había puesto en relación al mercado de trabajo y los aspectos de la política social que constituían el “salario indirecto”⁸. Se hacía cada vez más evidente, entre los ’80 y los ’90, la dificultad de aislar a las políticas públicas, entendidas como intervenciones puntuales, del vacilante universo de modos de vida de los asalariados.

En Cortés y Marshall la política social refería a los instrumentos estatales de regulación de la fuerza de trabajo, las condiciones de vida y el conflicto social. Emergían la legislación del trabajo, las políticas laborales en general, la “provisión estatal de bienes, servicios y transferencias”, y el complejo de seguridad social. La política social pautaba las condiciones de uso de la fuerza de trabajo, estableciendo las garantías de su propia reproducción.

Ya entrados los años 1990 aparece una segunda generación de los trabajos del CIEPP⁹, específicamente orientados a identificar el proceso de cambio en el complejo de política social de la Argentina. Estos trabajos situaron por primera vez de manera sistemática a la Argentina en el debate internacional sobre la política social de fines del siglo XX, que es precisamente un debate alrededor de la crisis y/o la transformación del complejo del “Estado de Bienestar”. Para los investigadores del CIEPP¹⁰ la intervención del Estado capitalista busca obtener la continuidad de la acumulación y de la legitimación, determinando “tipos históricos” de capitalismo. Lo específico del Estado de Bienestar, como tipo histórico del capitalismo, es que obtiene la reproducción sistémica a través de una forma regulatoria que funciona como “contra-control político” de los principios del libre mercado, alimentando un “círculo virtuoso” de crecimiento económico combinado con integración relativamente masiva de la población a las relaciones salariales capitalistas. La crisis de los Estados de Bienestar se abrió, sin embargo, cuando las intervenciones públicas (crisis fiscal del Estado, caída de las tasas de rentabilidad) comenzaron a comprometer tanto la obtención de legitimidad como la continuidad del proceso de acumulación. El modo hegemónico de enfrentar esta crisis

⁷ Ver CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana: *Growth Model, State Social Intervention and Labour Regulation - Argentina, 1890-1990*; Ginebra, International Institute for Labor Studies, 1991; aparecido en Argentina como CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana: “Estrategias económicas, intervención social de Estado y regulación de la fuerza de trabajo, Argentina 1890-1990”; en *Estudios del Trabajo* n° 1; Buenos Aires, primer semestre de 1991; y CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana: “Política social y regulación de la fuerza de trabajo”; en *Cuadernos Médico-Sociales* n° 65-66; Rosario, 1993.

⁸ Ver MARSHALL, Adriana: *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico. El caso de Argentina*; Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1978; MARSHALL, Adriana: “El ‘salario social’ en la Argentina”; en *Desarrollo Económico*; vol. 24, no. 93; Buenos Aires, abril-junio de 1984; MARSHALL, Adriana: *Políticas públicas y transferencia de ingresos: el “salario indirecto” antes y después de 1976*; Documento de Investigación n° 34; Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), noviembre 1985; y MARSHALL, Adriana: “Distribution du revenu, marché intérieur et croissance en Argentine”; en *Travail et Société* vol. 13, n° 1; Ginebra, enero de 1988.

⁹ Ver la segunda versión de LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto: *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*; Buenos Aires-Madrid, CIEPP-Miño y Dávila, 1998 (la primera versión es de 1995); y luego LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina: *La pobreza... de la política contra la pobreza*; Buenos Aires - Madrid, Miño y Dávila-CIEPP, 1999.

¹⁰ La literatura que eligen es ESPING-ANDERSEN, Gøsta: *Los tres mundos del Estado de Bienestar*; Valencia, Alfons el Magnánim, 1993; Habermas (op. cit.); LUHMANN, Niklas: *Political Theory in the Welfare State*; Berlin - Nueva York, Walter De Gruyter, 1990; O’CONNOR, James: *The Fiscal Crisis of the State*; Nueva York, St. Martin’s Press, 1973; y OFFE (op. cit.).

fue restaurar la capacidad de autogobierno de los sistemas privilegiando el imperativo de la acumulación y retrayendo la intervención social del Estado.

La Argentina produjo, para Lo Vuolo¹¹, un “híbrido institucional” de Estado de Bienestar que combinaba formas universalistas y corporativas de protección social, *outputs* de un sistema político autoritario y poco proclive a la negociación entre la totalidad de los actores colectivos y grupos de interés. Entre la posguerra y mediados de la década de 1970, el Estado de Bienestar argentino se fundó en dos “manos” combinadas. La “mano derecha” se plasmó en 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, lo que Lo Vuolo denomina “lectura populista” de la demanda efectiva keynesiana.

La “mano izquierda” operaba en tres lógicas cuyas bases fueron establecidas, precisamente, 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, financiado por cotizaciones. Este modo de organización preservaba el estatus diferencial derivado de la posición relativa de los asalariados en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo, el sistema educativo y el sistema básico de salud eran ofrecidos sobre bases universales (aunque este último tendiese a especializarse en la atención de sectores no sindicalizados) y financiados por rentas generales. Por último, 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 a intereses particulares, cajas desarticuladas e independientes de las restricciones del financiamiento global. Entre 1955 y 1976, la alta inestabilidad política generada por sectores que competían de manera no cooperativa –en un juego de suma cero por pedazos de tutela estatal– agravó esta lógica compleja sin alterar en sustancia los principios de organización del híbrido.

Mientras tanto, la creciente importancia de la política asistencial en el conjunto de políticas sociales comenzaba a ser evidente. En los años ‘90 también, aparecen una serie de trabajos orientados a dilucidar las consecuencias de los cambios que colocan a la política asistencial en el centro de la política social argentina. Estela Grassi, Susana

¹¹ LO VUOLO, Rubén: “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”; en BARBEITO y LO VUOLO (1998, op. cit.).

Hintze y María Rosa Neufeld¹² en un trabajo que se convirtió en referencia ineludible para el período, indagaron en torno a la génesis y las características del nuevo Estado asistencialista, sosteniendo que se trataba del resultado de la crisis global del modelo social de acumulación y de los intentos por contrarrestar sus efectos. El modelo emergente, denominado por las autoras “neoliberalismo neoconservador”, había puesto en marcha un nuevo dispositivo legitimador en el que las políticas sociales focalizadas (con todos sus efectos en términos de deconstrucción de ciudadanía social) ocupaban un lugar hegemónico.

Avanzando sobre la singularidad de un neoasistencialismo crecientemente hegemónico en el campo de la política social, Claudia Danani¹³ puso de manifiesto hasta qué punto las disputas teórico-conceptuales y técnico-políticas del campo constituían a la propia población objeto de la intervención. En efecto, ubicadas en el centro mismo del orden social las políticas sociales constituyen elementos axiales en la producción y reproducción del mismo, al tiempo que responden de manera más o menos explícita a proyectos socio-político en pugna. En este sentido, operando centralmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso, las políticas sociales son constitutivas del régimen social de acumulación impactando directamente en las condiciones de vida (y en la reproducción de la vida en sentido amplio) y, por ende, en la regulación de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo¹⁴.

El problema del neoasistencialismo es de particular importancia, lógicamente, para el campo del Trabajo Social. Para Margarita Rozas Pagaza el Estado constituye formas de institucionalidad a partir de las condiciones exigidas por el proceso de acumulación capitalista; lo que a su vez, del mismo modo sugerido por Danani, define los términos sobre los cuales se desarrolla la cuestión social¹⁵. Así, “dicha institucionalidad social, que se genera a partir de la estructuración de dispositivos, reglas de juego y decisiones y relaciones entre los actores define la función social del Estado y, en consecuencia, orienta las respuestas a dicha cuestión social, clasificándolas como ‘problemas sociales’, y jerarquizando su importancia, en el contexto de luchas sociales”¹⁶. Tanto la definición como la solución de “problemas sociales” y la búsqueda del “bien común” a través de la política social ocurren de manera y en la medida que las intervenciones no afectan de manera crítica al funcionamiento del sistema.

Lo que caracteriza a la cuestión social contemporánea y las formas de institucionalidad que la definen es la tendencia al establecimiento de concepciones estáticas de los “problemas sociales”. Estos problemas, del mismo modo que proponen Lo Vuolo *et alrii*,¹⁷ son percibidos como necesidades puntuales de carácter transitorio

¹² Ver GRASSI, Estela; HINTZE, Susana y NEUFELD, María Rosa: *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*; Buenos Aires, Espacio Editorial, 1994.

¹³ Ver DANANI, Claudia: “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”; en HINTZE, Susana (organizadora): *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*; Buenos Aires, CEA/UBA, 1996.

¹⁴ Al cierre de esta edición se publicaba LINDENBOIM, J. y DANANI, C.: *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*; Buenos Aires, Editorial Biblos, 2003, que presumimos avanza en estos sentidos.

¹⁵ ROZAS PAGAZA, Margarita: *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del trabajo social*; Buenos Aires, Espacio, 2001. Es la publicación de su tesis de Doctorado en Servicio Social, defendida en 2001 en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, Brasil. Junto con el trabajo de PARRA, Gustavo: *Antimodernismo y Trabajo Social*; Buenos Aires, Espacio, 2001; constituyen a mi entender los dos esfuerzos más importantes de abordaje teórico de los problemas del campo del trabajo social en la Argentina.

¹⁶ ROZAS PAGAZA (op. cit.), p. 14.

¹⁷ Ver LO VUOLO, Rubén, BARBEITO, Alberto, PAUTASSI, Laura, RODRÍGUEZ, Corina: *La pobreza ... de la política contra la pobreza*; Buenos Aires, Miño y Dávila- Ciepp, 1999

que no constituyen un producto de la forma de organización de la sociedad y que pueden ser resueltas con estrategias de intervención cuyo núcleo problemático esencial es la determinación de las modalidades de gerenciamiento más apropiadas.

Desde fines de la década del '90 los núcleos problemáticos que la literatura en política social releva adquieren densidad y refinamiento en torno a dos cuestiones. Por un lado, se insiste sobre la imposibilidad de pensar en estrategias racionales de intervención sobre la degradación de las condiciones de vida de la población que tomen a la política macroeconómica como dato y a la política social como intervención estrictamente remedial y/o compensatoria. Por otro lado, el propio conjunto de nuevas políticas asistenciales es puesto en tela de juicio en su relativa irracionalidad: su tendencia a la fragmentación, su incompleta comprensión de la complejidad de las tramas de la política pública, sus estrategias de descentralización, privatización y focalización perversas.

La división entre política económica y política social, en el contexto de una crítica al neoasistencialismo contemporáneo, es el objeto de preocupación del trabajo de José Luis Coraggio¹⁸. Para este último, políticas sociales y políticas económicas son dos modalidades, separables sólo parcialmente por técnicas y saberes especializados, de organizar las condiciones de vida de la población, la calidad y extensión de sus derechos, los modos de integración social. La definición cada vez más habitual de política social, como conjunto de intervenciones dirigidas estrictamente al “bienestar” de la población, está anclada para Coraggio en una división tajante respecto de una política económica cuyos fines no serían el bienestar, cuyas leyes serían propias y cuyas esferas deberían permanecer excluidas de la intervención pública. En el mundo poskeynesiano la política social acentúa más que nunca, así, su carácter reparatorio y/o compensatorio de un mercado singularmente fragmentado, constituyéndose casi exclusivamente en política dirigida a aliviar la pobreza. Abandona así el objetivo otrora central de reintegrar la sociedad, moderando las diferencias extremas, para operar en el terreno de la legitimación a la distribución de ingresos y de propiedad que realiza el sistema económico. Es en ese contexto que Coraggio presenta el proyecto de un conjunto de “políticas socioeconómicas” tendientes a desarrollar una economía “popular”, “del trabajo” o “social”, formas de economía capaces crear tejido social solidario, en lugar de intervenciones enderezadas a compensar necesidades insatisfechas en receptores pasivos de política pública.

Como se sostuvo anteriormente, otro trabajo de referencia clave es el de Lo Vuolo *et alrii*¹⁹ en el que se sostiene que “la pobreza, como categoría socioeconómica, es un terreno de disputa discursiva y política”. Trabajando a partir de una definición amplia de pobreza (entendida como una forma de vida caracterizada por el acceso insuficiente a ciertos elementos básicos para el logro del bienestar) los autores proponen sustituir las definiciones “subjetivistas” (ligadas a los procesos perceptivos de los pobres) por otra, centrada en la descripción de las condiciones del medioambiente que signa a las condiciones de vida. En otras palabras un concepto de pobreza estrechamente vinculado al de bienestar, a partir del cual queda definido un campo de actuación más amplio para las intervenciones sociales del Estado que aquel que subyace a las intervenciones “compensatorias” basadas en la idea de “reparación de daños”.

En efecto, la forma que adquirió el complejo de políticas (cuya crítica confiere razón de ser al libro) produjo, recurrentemente, intervenciones poco estratégicas que “amarraron” a las personas en la situación de carencia; a la vez que perfeccionaron los

¹⁸ Ver CORAGGIO, José Luis: *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*; Buenos Aires-Madrid, UNGS-Miño y Dávila, 1999, capítulo I.

¹⁹ LO VUOLO *et alrii* (1999, op. cit.)

dispositivos de discriminación entre “pobres merecedores” y “no merecedores” de asistencia. No obstante, resulta interesante remarcar, que las políticas sociales dedicadas a “luchar contra la pobreza” no se agotan en los programas focalizados sino que involucran a todas las políticas que distribuyen “capacidad de demanda” en las personas, sea regulando la distribución del ingreso monetario como pautando la distribución de la “moneda social”, es decir, aquellos bienes y servicios sujetos a algún régimen de “desmercantilización”.

Un concepto estrecho de pobreza, como el que impregna las definiciones hegemónicas, dispone un campo acotado de intervención y consolida, como ya se ha dicho, un modo de regulación estático e infructuoso. Para Lo Vuolo, *et alrii* la Argentina constituye el prototipo de “pobreza de la política contra la pobreza”, en la medida en que las formas de intervención operan a partir de una definición sesgada de la cuestión social que da origen a una forma de “regulación estática”. En la consolidación de dicho “modo de regulación” han jugado un importante rol organizador las visiones “técnico-liberal” y “caritativa” del campo de las políticas sociales contemporáneas.

Los “modos de regulación estática” no tienen como objetivo superar el problema sino “gestionarlo”, a fin de que quede resguardado el principio de organización social y el “resto de la sociedad” en su conjunto. Por el contrario, un concepto amplio de pobreza habilita a intervenir sobre las trayectorias “hacia la pobreza”. Buena parte del libro tiene como objetivo presentar un concepto de pobreza fértil para dar cuenta de los procesos de cambio en la estructura social Argentina. En ese sentido, los autores se abocan a “calibrar” las categorías de precariedad laboral y vulnerabilidad social, sosteniendo que ambas expresan las formas que adquirió la cuestión social en Argentina contemporánea.

Finalmente, la adopción de dicho concepto amplio y dinámico posibilitaría el despliegue de un régimen de coberturas también amplias con finalidades preventivas que operaría, centralmente, sobre el medioambiente, creando arreglos institucionales inclusivos. La propuesta central de los autores se aboca a la construcción de una red de seguridad en los ingresos basada en la noción de ingreso ciudadano, construcción que implica la promoción de un nuevo sistema de conceptos y valores sobre la pobreza y que asume el protagonismo de las políticas económicas en la determinación de la forma de la cuestión social y, por ende, en su transformación.

Otra perspectiva relevante para el análisis del campo y la crítica al sesgo neoasistencialista de las políticas sociales contemporáneas se despliega en el libro de Fabián Repetto²⁰. Este trabajo propone un enfoque político-institucional para el análisis de la gestión pública dirigiendo el foco de interés hacia la centralidad de las políticas contra la pobreza en el mapa de intervenciones sociales del Estado latinoamericano durante los ochenta y noventa. Partiendo del supuesto de que las políticas públicas constituyen un interesante punto de mira para reconstruir las relaciones Estado-sociedad y las interacciones entre los distintos actores el modelo conceptual de Repetto propone reconstruir la forma de la matriz política, los actores, las instituciones en tanto reglas de juego y las capacidades institucionales del Estado. “El modo en que la política y la estructura socioeconómica se relacionan mutuamente a través de la interacción de los principales actores en el marco de una cierta matriz política, impactará en términos de restricciones y estructura de incentivos en el plano más específico de las políticas públicas”²¹.

²⁰ REPETTO, Fabián: *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires, Prometeo, 2002.

²¹ REPETTO (op.cit.) p. 23

Abocado a analizar la dinámica política y los cambios socioeconómicos en Argentina y Chile de los últimos 25 años, el autor propone hipótesis explicativas acerca de la descomposición de la matriz de centralidad estatal que dio lugar a reglas de juego y entramados institucionales novedosos. El caso argentino muestra la construcción de una nueva institucionalidad y un nuevo mapa de actores estratégicos tras el cambio en las reglas de juego: en el campo de la política, la democracia; en el socioeconómico, las reformas estructurales. La nueva institucionalidad circunscribió las políticas contra la pobreza a una oferta creciente de programas focalizados -primero improvisados y luego descoordinados- pero siempre ineficientes a la hora de reintegrar sujetos. La capacidad de gestión pública (administrativa y política) del Estado en la arena de las intervenciones sociales se ha visto severamente limitada, operando sobre una institucionalidad que “fomentaba la exclusión social y obstaculizaba la coordinación de sectores y jurisdicciones”; una “estrategia acotada”, en términos del autor.

Como consecuencia de la baja capacidad de gestión pública, las políticas contra la pobreza exhibieron un mal desempeño de las instituciones públicas estatales: asignación de recursos ineficiente (o poco eficiente), segmentación de la cobertura, incoherencias reiteradas (o como rasgo dominante) pero sobre todo, inadecuación a las características del núcleo duro de la pobreza (a juicio del autor, los problemas de consecución de ingreso)

Por último, los trabajos más recientes en clave teórica han tendido a “refinar” los estudios en términos de política social, apartándolos del análisis de políticas públicas hacia una mirada más decididamente comprehensiva de la relación entre cuestión social y política social. Para Estela Grassi²² los problemas sociales expresan, en última instancia, la tensión fundante o constitutiva de las sociedades capitalistas occidentales: igualdad-autonomía jurídico-política versus desigualdad-heteronomía socioeconómica. Pero la forma en que estos problemas se presentan (se definen, se contextualizan, se conjeturan sus causas y se anticipan sus soluciones) refleja al mismo tiempo las condiciones de hegemonía imperantes en esa organización social en ese momento²³. Si la tensión fundante explica la cuestión social, las formas que esta toma dependen de coordenadas espacio-temporales precisas en las que se conjugan modos de producción y modos de dominación.

La política social del Estado es, para Grassi, “el conjunto de regulaciones de la vida social referidas a la participación en la producción y reproducción ampliada de la vida”²⁴. Se trata de una reproducción que excede a la sobrevivencia física, regenerando a cada vez las reglas y roles que presiden la vida de los sujetos en una sociedad capitalista moderna. Estas regulaciones de la política social configuran “un orden político que, más allá de los ‘sectores’ respectivos, habilita/inhabilita determinadas

²² Ver GRASSI, Estela: “Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del '90 y el sentido de las ‘soluciones’ propuestas”; en *Sociedad* n° 16; Buenos Aires, noviembre de 2000. Se trata de una síntesis de los argumentos centrales de la tesis doctoral de Grassi: *Políticas y problemas sociales en la construcción del Estado neoliberal asistencialista (1990-1998). Aportes a la antropología política en la Argentina*; Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 1999. Estas ideas fueron sistematizadas en GRASSI, Estela: *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*; Buenos Aires, Espacio, 2003.

²³ Grassi parte de esa constatación para asegurar que el neoasistencialismo de la política social argentina en los años '90 surge de la disociación de considerar a la pobreza como problema social, pero considerar al empleo como un problema estrictamente económico (de agregados en el mercado de trabajo). En realidad esto es válido para cualquier problema en una organización social, es decir para cualquier *problema político*, en la medida en que su existencia objetiva es menos importante que la manera en que se “devela” y se “problematiza”; o que, siguiendo el tradicional modelo del análisis de políticas públicas, un problema se transforma en “cuestión” y a partir de allí en política pública.

²⁴ GRASSI (2000, op. cit.) p. 68.

condiciones de lucha social (qué es lo legítimamente reivindicable y por quiénes) y habilita/inhabilita determinadas condiciones de intervención y capacidad de imposición política (cuáles son las intervenciones legítimas del Estado y en qué ámbitos)”²⁵. Reside allí una clave importante de la política social, ya señalada por Danani y Rozas Pagaza (ver más arriba) e insuficientemente explorada en abordajes teóricos. La política social refleja los problemas sociales (las formas en que se manifiesta la cuestión social) y a la vez contribuye a “producirlos”.

En Grassi, entre la “tensión fundante” y la política social hay arreglos transitorios que se expresan en formas de Estado capaces de conjurar las crisis de legitimidad provocadas por la irresolubilidad estructural de la tensión fundante. Por la naturaleza del Estado capitalista, estas soluciones son lógicamente coyunturales, aunque esa coyuntura pueda ser relativamente larga. El Estado de Bienestar fue (o sigue siendo) probablemente uno de esos arreglos, en la medida en que, a través de la “estatalización” de aspectos importantes del proceso de integración social y la expansión de la protección social siguiendo las formas del derecho de ciudadanía, “resolvió” momentáneamente las tensiones de la cuestión social moderna, tal como se presentaba a principios del siglo XX.

Como se ve, el Estado Social y la sociedad salarial, que se los conciba en crisis o en vías de metamorfosis definitiva, siguen siendo el horizonte desde el cual las teorías de la política social abordan la problemática contemporánea, como punto de referencia conceptual o incluso como clivaje ideológico desde el cual se juzga el presente. En lo que sigue, proponemos volver pues la mirada hacia el Estado Social.

La política social del Estado Social

Las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen un objeto de intervención común, “lo social”, que les otorga cierta especificidad. Cuáles son los confines de lo social es, sin embargo, un aspecto tan debatido como históricamente cambiante. Si se toma como parámetro a las políticas públicas que son presentadas como sociales y a las disciplinas académicas que las estudian, en la mayor parte del mundo occidental capitalista contemporáneo se abarca bajo el concepto de política social a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Suelen comprenderse así los grandes universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social.

Aunque muchos de estos modos de intervención e instituciones de esas características existen desde siempre, este tipo de política social inseparable del mundo del empleo capitalista tiene fuertes clivajes temporales y espaciales. Se consolida como complejo relativamente coherente e integrado de políticas en el Estado Protector, Estado Social o Estado de Bienestar, según los modos en que la literatura denomina a las formas dominantes de intervención social del Estado capitalista durante el siglo XX²⁶.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Un excelente resumen en castellano de estas formas dominantes en PICÓ, Josep: *Teorías del estado de bienestar*; México, Siglo XXI, 1990; y ALONSO, Luis Enrique: *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*; Madrid, 1º de mayo – Trotta, 1999. Fue en realidad la “crisis” del Estado Social, desde fines de los años 1970, la que desencadenó una creciente curiosidad por sus características y su génesis. Más de veinte años después, la literatura tiende a ver en la “crisis” más bien un largo y lento proceso de reformas más o menos importantes, tan largo y lento como había sido la propia “génesis”. Ver

Los elementos que los enfoques en ciencias sociales considerarán característicos de un Estado Social aparecen en Europa Occidental durante las últimas décadas del siglo XIX. Se transforman en rasgos “dominantes” de la política social, en los dos continentes occidentales, luego de la crisis financiera de 1929-30; y se consolidan como tales después del fin de la Segunda Guerra Mundial. Aunque la literatura los muestra en crisis y metamorfosis desde fines de los años 1970, se podría argumentar que siguen siendo un patrón de referencia ineludible para comprender la política social moderna.

Un modo de ingresar a la problemática de la delimitación conceptual del campo de la política social es intentando separar aquello que constituye *lo específico de la política social* de aquello que constituye *lo específico de la política social del Estado Social*. En la comprensión analítica de este último, un sintético trabajo de construcción de tipos ideales tiene amplia aceptación²⁷, en cierto modo continuación y reacondicionamiento del modelo clásico de Richard Titmuss²⁸. Para Gøsta Esping-Andersen las dinámicas del Estado, el mercado y la institución familiar se conjugaron, de diferentes maneras, produciendo tres “régimenes” de “capitalismo de bienestar”. Estos tres régimenes se caracterizaron por modalidades de estratificación social – diferencias de estatus y clase habilitados por el conjunto de derechos sociales– y por grados de desmercantilización –niveles de independencia de la población respecto de los ingresos monetarios provenientes del mercado de trabajo.

Cuadro n° 1: Los tres régimenes del Capitalismo de Bienestar en Esping-Andersen

	Régimen socialdemócrata	Régimen corporativo	Régimen residual
Tipo de estratificación social	Tendencia a una homogeneidad relativa; derechos sociales amplios de base ciudadana	Tendencia a una heterogeneidad regulada. Derechos sociales diferenciados según tipo de inserción en el mercado de trabajo	Tendencia a una segmentación relativa. Derechos sociales limitados de base ciudadana
Grado de desmercantilización	Alto	Medio (fragmentado según tipo de inserción en el mercado de trabajo)	Bajo
Sujeto de la protección social	Ciudadano	Trabajador (en general, asalariado formal)	Individuos o grupos “de riesgo” (en general, de ingresos bajos, irregulares o insuficientes)

El valor del modelo de Esping-Andersen, a pesar de su relativo esquematismo, residió en su invitación a pensar a la política social en función de la trama política y socioeconómica en los capitalismo del siglo XX. Aunque, como ha sido señalado²⁹, el trabajo por tipos ideales dificulta su extensión a régimenes nacionales con otras complejidades, la inclusión de modalidades diversas de desmercantilización permitió poner de relieve la vinculación existente entre estrategias públicas tan distantes como el

ESPING-ANDERSEN, Gøsta: *Welfare States in Transition*; London, Sage, 1997 (el capítulo introductorio apareció como “Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”; en *Desarrollo Económico* vol. 36, no. 142; Buenos Aires, 1996).

²⁷ Ver ESPING-ANDERSEN, Gøsta: *Los tres mundos del Estado de Bienestar*; Valencia, Edicions Alfons el Magnànim – Generalitat Valenciana, 1993.

²⁸ TITMUSS, Richard: *Social Policy*; New York, Pantheon Books, 1974.

²⁹ Ver, por ejemplo, MORENO, Luis: *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*; Barcelona, Ariel, 2000. Este último, basándose en Esping-Andersen, propone un cuarto régimen que denomina “mediterráneo”; y que sirve para caracterizar a países, como España e Italia, en donde la regulación proveniente de esquemas de protección familiar o de proximidad es una clave importante del sistema de protección social.

residualismo norteamericano y el universalismo británico y escandinavo. Invitó, al mismo tiempo, a entender a la estructura del mercado de trabajo y, de modo más general, a la estratificación social, como indivisibles de un modo de regulación pública de la economía.

A estas cuestiones habían prestado atención los economistas posmarxistas de la llamada Escuela de la Regulación, con cierto auge en Francia y el Reino Unido entre los años 1980 y principios de los '90³⁰. El enfoque “regulacionista” buscó una comprensión relacional³¹ de las estructuras político-económicas del capitalismo en crisis de la segunda mitad de los años '70, tratando de romper tanto con las nociones ontológicamente individualistas del pensamiento neoclásico, como con las teorías generales del equilibrio y las concepciones mecanicistas de la reproducción sistémica. Para los regulacionistas la clave residía en la comprensión de las formas estructurales o institucionales –políticas, sociales, económicas– que regulaban el funcionamiento de la acumulación capitalista. Consolidadas en un “modo de regulación”, estas formas garantizaban la continuidad de un “régimen de acumulación” hasta que el proceso de cambio de este último generaba un desfase con el primero, produciendo una crisis.

Dos modos se habían sucedido desde la expansión capitalista del siglo XIX, uno hasta la crisis global de los años '30; y otro desde entonces hasta mediados de los '70. La crisis de este último modo mostraba que los procesos de evolución y cambio de los regímenes de acumulación capitalistas implicaban bastante más que las formas de propiedad privada y mercancía, tanto como eran indivisibles de determinados modos de intervención pública. Suponían un tipo de organización de la producción y de las relaciones de los asalariados a los medios de producción (de dónde surgió la idea de denominar *fordista* al régimen de acumulación en crisis); un horizonte temporal de valorización del capital; un modo de distribución del valor capaz de permitir la reproducción de los grupos sociales; una composición de la “demanda social” que legitimara las formas de producción e intercambio; un modo de articulación, en fin, con las formas no capitalistas coexistentes. Estas regulaciones estaban ancladas en formas institucionales específicas: la moneda, las relaciones salariales, la competencia, las formas del Estado y las relaciones internacionales. En suma, los regulacionistas proponían entender, desde la economía, la complejidad de la trama de la crisis del capitalismo industrialista y nacionalista del siglo XX, llamando la atención acerca del modo en que un tipo de políticas sociales resultaba inescindible del propio régimen de acumulación.

Los regulacionistas proponían entender, desde la economía, la complejidad de la trama de la crisis del capitalismo industrialista y nacionalista del siglo XX, llamando la atención al modo en que un tipo de políticas sociales resultaba inseparable del propio régimen de acumulación. Una vez más ¿qué políticas? Sugeriremos que se puede abordar la política de Estado Social o de Bienestar a partir de tres modalidades que suelen aparecer combinadas, aunque son analíticamente diferenciables.

En primer lugar, una **política del trabajo**. La generalización del empleo asalariado en los países capitalistas convirtió a las relaciones salariales en el modo predominante de vida de los sectores no poseedores de capital. Pero la política social transformó este modo de participación en la división social del trabajo en *un status*

³⁰ Para un resumen, ver BOYER, Robert: *La Théorie de la Régulation. Une analyse critique*; Paris, La Découverte, 1986.

³¹ Podríamos decir, de modo general, que un enfoque relacional subraya la importancia de los fenómenos que se producen en el acto mismo de la interacción social, independientemente de las trayectorias y antecedentes previos de los sujetos en cuestión. Ver, por ejemplo, TILLY, Charles: *La desigualdad persistente*; Buenos Aires, Manantial, 2000.

garante de condiciones de vida, asegurado contra las irregularidades del ciclo económico, contra los riesgos individuales de la vida activa, capaz incluso de habilitar procesos de movilidad social ascendente. De un modo general, esto se lograba a través de *políticas de pleno empleo*, coherentes con el nuevo lugar macroeconómico que ocupaban el empleo como consumo e inversión pública en la cosmovisión keynesiana. Los modelos tayloristas-fordistas de organización del trabajo se basaban en la expansión cuantitativa del empleo; y el “fordismo” como régimen de acumulación otorgaba un lugar clave a la transferencia sistemática y negociada de una parte de las ganancias de productividad a la estructura salarial.

El Estado, además, intervino directamente en la consolidación del empleo como condición salarial *regulando las formas que podía adquirir y las condiciones bajo las cuales se podían firmar los contratos de trabajo*. Las leyes extendieron regulaciones de las condiciones de trabajo, incluyendo tiempos y tipos de remuneración, módulos horarios mínimos y máximos, responsabilidades en accidentes de trabajo, indemnizaciones por despido. El espíritu general de esta intervención fue el de mediar entre los intereses hasta entonces percibidos como contradictorios y conflictivos del capital y del trabajo, garantizando una fuerte tutela jurídica de los sectores asalariados, considerados como “eslabón débil” del equilibrio sistémico. Un fuero judicial específico, “social” o “laboral” según las tradiciones nacionales, desarrolló además un corpus legal y una jurisprudencia enderezadas a garantizar esa tutela.

De manera indirecta, esta consolidación del status de los asalariados implicó la generalización de *un sistema de seguros basado en la protección “socializada” de los riesgos de la vida activa* (desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte). Estos sistemas funcionaron como fondos comunes habilitados para transformarse en cajas compensadoras de gastos imprevistos, y prestadoras de pensiones de desempleo, retiro y muerte a los aportantes y sus grupos familiares. Esos esquemas preexistían a la intervención pública, la mayoría datando de mediados del siglo XIX. El Estado los hizo obligatorios, regulando el acceso, la composición actuarial y las prestaciones. Los seguros sociales implicaron la transformación de un riesgo individual en uno colectivo, en la medida en que la constitución de fondos sociales preventivos pesaba de igual modo sobre todo los salarios y cubría de igual manera todos los peligros. Pero implicaba a la vez fuertes dosis de solidarismo mutualista, a través de transferencias intergeneracionales, entre categorías de ingresos e incluso entre ocupados y desocupados. En algunos países este solidarismo mutualista fue incluso directamente estatizado, trasladando su fuente de ingresos total o parcialmente de las cotizaciones (aportes) a los recursos fiscales, quebrando la división entre formales e informales.

La política del trabajo fue la llave maestra de la política social del siglo XX, en la medida en que *la intensidad y alcance de la intervención ordenaron a su alrededor la lógica del resto de una política social que la antecedía*. Así ocurrió con segundo universo de políticas sociales del siglo XX, **la política de servicios universales**. Si bien la educación básica, la atención primaria de salud y la infraestructura social fueron siempre preocupaciones de los niveles públicos locales y regionales, su transformación en sistemas coincidentes con las fronteras del Estado-nación, de acceso universal y gratuito, son procesos graduales que no van más allá del siglo XIX.

Los *sistemas educativos* son lentamente desprendidos (aunque nunca completamente) de las instituciones religiosas, incorporando primero imperativos de socialización en los símbolos y pautas culturales de los nuevos Estados-nación, luego elementos tendientes a configurar una oferta de mano de obra apropiada al mercado de trabajo generalizado. Aunque en muy pocos lugares la educación pública fue obligatoria, suprimiendo el sistema privado confesional (o simplemente diferencial), la

universalización de la educación pública constituyó un *complejo institucional capaz de transferir un umbral mínimo de recursos simbólicos y técnicos* que relativizó barreras étnicas, religiosas y socioeconómicas. En muchos países, además, el sector educativo público desarrolló el núcleo de la enseñanza media y universitaria, trascendiendo los umbrales mínimos y transformándose en el núcleo de la transferencia de calificaciones y de desarrollo científico y tecnológico.

La *salud pública* debe, por su parte, despegarse del dispositivo asistencial, por la vía de la generalización y la profesionalización de la medicina y de los establecimientos hospitalarios. Este proceso es indivisible de la aparición de los imperativos de higiene y sanidad públicas desde fines del siglo XIX, de una nueva concepción “nacional” de la demografía, y del cambio científico-tecnológico de la propia medicina, desde el concepto de enfermedad hasta las formas de su aislamiento y atención. Aunque casi en ningún lugar esto implica la desaparición de la medicina privada y asociativa, una red de hospitales públicos generales y de instituciones de atención especializadas tienden a cubrir al territorio nacional.

La *provisión pública de infraestructura social* (condiciones de vivienda, abastecimiento, transporte y seguridad, fundamentalmente pero no exclusivamente urbanas), por su parte, es tan antigua como la existencia de organizaciones políticas. Las modalidades contemporáneas refieren por una parte a los imperativos de higiene y sanidad de fines del siglo XIX, en la medida en que el higienismo es indivisible de un modo de intervención del Estado sobre determinados grupos de la población percibidos como riesgosos para el conjunto. Pero por otra parte el Estado del siglo XX desarrolla, incorpora o regula una plétora de servicios de infraestructura social clave en la consolidación de la demanda agregada keynesiana, tanto como de las condiciones de vida de la población: el transporte público, las comunicaciones, la energía. El Estado realizó el doble juego de garantizar el acceso a la mayor parte de la población, salvando las diferencias entre riesgos y rentabilidades de las inversiones, y mantener el nivel de precios reales de los servicios en umbrales bajos, reforzando indirectamente el poder adquisitivo de los salarios.

Las políticas de servicios universales regularon, así, unos estándares mínimos de condiciones de vida para ciudadanos y residentes legales, una suerte de “umbral de ciudadanía” en términos de protección social. Aunque estos modelos de política social a través del trabajo y políticas universalizantes supusieron la gradual desaparición de políticas sobre grupos de riesgo, la **política asistencial** siguió constituyendo una tercera pata de la política social moderna, reciclada y adaptada a los nuevos tiempos. La política asistencial creó mecanismos de transferencia de bienes y servicios a aquellos individuos y grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo en expansión, o cuya absorción era demasiado irregular y tenue como para satisfacer condiciones de vida básica en sociedades monetarizadas: los “pobres” en sentido contemporáneo.

Desde que las redes de proximidad y de sociabilidad primaria dejaron de garantizar la plena integración (o de prevenir la masiva desintegración de) sujetos y grupos al Occidente feudal, hacia mediados del milenio pasado, un conjunto de prácticas e instituciones profesionalizadas, más o menos públicas, gestionaron la supervivencia, el sostén y la resocialización pacífica o compulsiva de los “desafiliados”. La naturaleza y alcance de esas instituciones, sus “poblaciones-objeto” y sus modalidades de intervención fueron variando. Participaron los gobiernos locales, la Iglesia, el asociativismo filantrópico, y un Estado-nación en ciernes más o menos implicado en el sostén de la intervención. La población-objeto incluyó a huérfanos, inválidos y ancianos sin estructura familiar; a vagabundos, “enfermos sociales” y mendigos.

El sentido y el universo descrito por la alocución “pobres” y “pobreza” siguió el cambio de los modelos de integración social, construyendo un saber y una estrategia de gestión de los problemas de los desafiados, de funcionalización sistémica de grupos sociales, inseparable de una estrategia de gobernabilidad del riesgo social. Así, un factor común a todas las épocas fue la existencia de un dispositivo diferenciador entre perceptores de asistencia: de los interrogatorios conventuales diseñados para averiguar las capacidades potenciales del mendigo solicitante de limosna, a la distinción entre pobre inválido (digno de asistencia) y pobre válido (digno de represión). La generalización de las relaciones salariales y la consolidación de una red de servicios universales redujo a la política asistencial, ciertamente, a un rol marginal; o que al menos se especulaba fuese residual. Salvo en casos nacionales puntuales, sin embargo, el conjunto de políticas asistenciales compensatorias que se utilizaron para combatir la pobreza jamás desapareció del todo como práctica específica y aislable de las otras políticas sociales. Una serie de políticas transferían bienes, servicios, o directamente ingresos monetarios de manera coyuntural o permanente, a individuos en ciertas condiciones, a zonas urbanas o regiones geográficas particularmente vulnerables o deprimidas. Otra serie de políticas específicas “restauraban” o “promovían” la capacidad de sujetos o grupos de riesgo de reinsertarse en el mercado de trabajo.

Cuadro n° 2: Modelo simplificado de los esquemas de política social del Estado Social

Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Políticas de pleno empleo y de generalización de las relaciones salariales.	Sistema de educación y salud pública subsidiados y/o provistos directamente por el Estado.	Programas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios; y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo
Regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo.		
Sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando los riesgos de la vida activa.	Servicios de infraestructura social básica regulados, subsidiados o gestionados directamente por el Estado.	

Este esquema generalizante debe ser considerado, ciertamente, a la luz de modelos nacionales o regionales diferenciados, en general por los modos de funcionamiento del mercado de trabajo, el carácter de la estructura y la estratificación social de los capitalismos locales, la capacidad presupuestaria relativa de los Estados nacionales, las tradiciones religiosas y culturales, o simplemente los tiempos de consolidación de la política social de Estado de Bienestar. En algunos la regulación del contrato de trabajo estuvo muy fuertemente limitada por sistemas de empleo flexibles y poco regulados, como en los EE. UU. En otras tradiciones socioculturales, los principales mecanismos reguladores del contrato de trabajo provinieron de la entente gremios-empresas (Alemania) o incluso del interior de las propias empresas (Japón). Los seguros sociales permanecieron como prerrogativas de los asalariados en algunas partes, o fueron absorbidos por el presupuesto público y trasladado de una base de cotizaciones sobre el salario a fuentes fiscales, universalizando la lógica de la cobertura (Reino Unido, Países Escandinavos). En ciertos casos la escasa capacidad presupuestaria pública produjo mínimos universales de baja calidad y extensión relativa. Allí donde esto se combinó con mercados de trabajo fragmentados con fuertes porcentajes de informalidad, como en la mayor parte de los casos latinoamericanos, esto dio origen a estructuras sociales “duales” en donde las políticas contra la pobreza tuvieron mayor centralidad histórica.

Como ocurre con todos los procesos históricos, una vez identificados los elementos fuertes que caracterizan a un período, la perspectiva de larga duración permite observar una etapa constitutiva, una etapa plena y una etapa de crisis y/o metamorfosis. Aunque hay consenso entre los cientistas sociales acerca de la existencia de un período “Estado Social” o “Estado de Bienestar” hay también, como para cualquier otra etapa histórica, debates acerca de su génesis y su genealogía; acerca de la naturaleza y el alcance de sus elementos constitutivos; acerca, en fin, del estado de su crisis y su propia metamorfosis. Lo que nos interesa es observarlo desde una perspectiva que permita aislar su significación en una historia de la política social. En lo que sigue se tratará de identificar, pues, más allá de las coordenadas espacio-temporales del Estado Social, lo que hay de *política social* antes, durante y después del Estado Social.

Política social, cuestión social e integración social

Resulta bastante evidente, al identificar las políticas constitutivas del Estado Social, que la política social del siglo XX esconde llaves capaces de contribuir a explicar asuntos clave del capitalismo moderno: los patrones y vectores que constituyeron la integración social de las sociedades salariales, las tensiones y contradicciones que caracterizaron a la cuestión social moderna, las formas de legitimación sistémica y las estrategias de gobernabilidad que tomó el campo de fuerzas “Estado” durante la segunda mitad del siglo XX.

La clásica obra de Karl Polanyi *La gran transformación* puede situarse, en calidad de hipótesis, como punto de partida de este tipo de enfoque³². Para Polanyi el surgimiento y la consolidación del mercado “autorregulado” moderno en la Inglaterra del siglo XIX, incluyendo la transformación del trabajo en mercancía, estuvo acompañado de un “contramovimiento”, nacido de la propia sociedad, que se manifestó como una autodefensa respecto de las terribles consecuencias del mercado de trabajo en términos de desintegración social: el “molino satánico”. El doble movimiento podía entenderse “como la acción de dos principios organizadores en la sociedad, cada uno de ellos con fines institucionales específicos, contando con el apoyo de fuerzas sociales definidas y empleando sus propios métodos distintivos. Uno era el principio del liberalismo económico, que tendía al establecimiento de un mercado autorregulador, confiando en el apoyo de las clases mercantiles, y empleando en gran parte el *laissez-faire* y el libre cambio como sus métodos; el otro fue el principio de protección social que tendía a la conservación del hombre y la naturaleza así como de la organización productiva, dependiendo de los diversos apoyos de aquellos afectados más directamente por la acción perjudicial del mercado [...] y usando legislación protectora, asociaciones restrictivas y otros instrumentos de intervención como sus métodos”³³.

Situando el análisis en la Inglaterra previa al siglo XIX, Polanyi mostraba que la estructuración de un mercado de trabajo había sido *contenida* por formas de intervención social tendientes a preservar alternativas de sobrevivencia en el nivel local, como las leyes que el historiador de la economía reconstruyó como modelo a partir de la localidad inglesa de Speenhamland. Aunque estas leyes contribuían al mismo tiempo a reproducir una masa de miserables en condiciones de fuerte subordinación y heteronomía, nunca sus consecuencias serían terribles como las de su abolición, en la década de 1830. En esos años las nuevas Leyes de Pobres contribuyeron, a la inversa

³² POLANYI, Karl: *La gran transformación*; México, Fondo de Cultura Económica, 1992. Ver en especial la Segunda Parte, capítulos I (“Molino satánico”) y II (“Autodefensa de la sociedad”).

³³ POLANYI (op. cit.), p. 190.

que en el período anterior, a aumentar la velocidad de ingreso de los “desafiliados” al nuevo mercado de trabajo en calidad de asalariados, poniendo en acción una vez más los mecanismos del molino satánico. Recién en la cuarta década del siglo XX la autodefensa social se reencarnará en un Estado interventor capaz de maniatar las aspas del molino satánico. La protección o autodefensa social –la política social– y/o su ausencia aparecen así en Polanyi como bastante más que un conjunto de estrategias políticas: un espíritu de época, un principio estructurador, capaz de incidir en los modos en que procede la integración social.

Es este mismo proceso el que recibió la célebre formulación de T. H. Marshall en sus conferencias de 1950, que fueron el punto de partida para los estudios contemporáneos en términos de ciudadanía social³⁴. Para Marshall la ciudadanía en el Reino Unido había evolucionado como un conjunto de derechos expandidos en tres anillos concéntricos, por fusión geográfica de los fueros locales en uno nacional, y por separación funcional de sus elementos en civiles, políticos y sociales, cada uno con su propia lógica. Los derechos civiles, garantes de la libertad individual (libertad personal, de expresión, de pensamiento y religión, derecho de propiedad y de acceso a la justicia), se consolidaron entre principios del siglo XVIII y mediados del siglo XIX: se sumaron el *habeas corpus*, la tolerancia religiosa, la libertad de prensa, el derecho al trabajo libre y a la disposición de la propiedad. Los derechos políticos, garantes de la participación en el ejercicio del poder político, se consolidaron entre la *Reform Act* de 1832 –que aunque no extendiera enormemente la participación política en términos cuantitativos, abrió el monopolio– y las *Reform Acts* de 1918 que instauraron el sufragio universal.

Los derechos sociales, garantes de una mínima seguridad y bienestar económicos, del célebre *freedom from want* [liberación de la necesidad] del contemporáneo Plan Beveridge, proviene precisamente, en Marshall, del sistema de salarios mínimos de subsistencia que Karl Polanyi asociara a las leyes de Speenhamland. Ambos sistemas “trataba[n] los derechos de pobres no como parte integrante de los derechos del ciudadano, sino como una alternativa a ellos –como una aspiración que sólo se podía satisfacer a cambio de la renuncia a ser ciudadano en un sentido auténtico”³⁵. Si el siglo XVIII los vio “disminuir hasta casi desaparecer”, en el seno de las nuevas coordenadas del mercado libre, durante el siglo XIX las mejoras en las condiciones de trabajo y, sobre todo, la instauración de una educación elemental obligatoria, abrieron el camino a la idea de derecho social como derecho a la “herencia social” o al “grado de civilización” colectiva, hasta que el siglo XX los consagrara de manera definitiva. El principio igualitario de la ciudadanía, contradictorio con el principio desigualitario de la clase social, trabajó así en Gran Bretaña sobre la desigualdad social, sin suprimirla, hasta hacerla compatible en el siglo XX con un “sistema moderno francamente socialista”³⁶. Era la política social, en Marshall, el vehículo de realización de los derechos sociales y de una nueva estructura social de desigualdades tan mínimas como legítimas.

En los años ’70 y ’80 la sociología política sistémica posmarxista identificó la centralidad de la política social entre los mecanismos de producción, reproducción y legitimación de las sociedades capitalistas “tardías”. En el caso de Habermas³⁷, por ejemplo, la política social ocupa un lugar clave dentro de los circuitos que hacen posible

³⁴ MARSHALL, Thomas Herbert: “Ciudadanía y clase social” (1950); en BOTTOMORE, Tom y MARSHALL, Thomas Herbert: *Ciudadanía y clase social*; Madrid, Alianza, 1998.

³⁵ Idem, p. 33.

³⁶ Idem, p. 22.

³⁷ HABERMAS, Jürgen: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (*Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, 1974); Buenos Aires, Amorrortu, 1986.

la reproducción de un sistema capitalista en el que el conflicto de clases y la crisis ha adquirido un estado latente y permanente³⁸. Bajo el rótulo “rendimientos sociales del Estado” el complejo de intervenciones constitutivos de la política social constituye el *output* por excelencia del sistema político-administrativo cuyo impacto en el sociocultural producirá la ansiada “lealtad de masas”: el insumo clave de la legitimación. La crisis de la formación social del capitalismo liberal –que supone como principio de organización la relación trabajo asalariado y capital– en el momento del capitalismo tardío, puede ser explicada desde distintos teoremas entre los que se encuentra el de la crisis de legitimación.

Offe³⁹, por su parte, se aboca al análisis de las políticas sociales entendiéndolas como aquellas intervenciones –dentro del conjunto de regulaciones estatales del capitalismo– abocadas a la constitución del mercado de trabajo, centralmente, a incorporar fuerza laboral a la relación salario-trabajo, lo que el autor denomina “proceso de proletarización”. Las políticas estatales son parte de una estructura política normativa con funciones de planificación tendiente a intervenir en tres áreas cruciales de problemas sistémicos que no se resuelven a través del mercado: la salarización activa, la socialización de los riesgos y áreas de vida que no se encuentran subsumidos en la relación salario-trabajo y la regulación cuantitativa entre suministro y demanda efectiva de mano de obra. De este modo, rechazando tanto los análisis que explican a la política social “desde abajo” es decir como producto o reacción estatal ante exigencias y necesidades de las clases trabajadoras, como las explicaciones “desde arriba” que las piensan en tanto respuesta al autointerés capitalista de valorización del capital, Offe propone la siguiente tesis: las instituciones de política social debe entenderse como un problema interno del aparato estatal abocado a compatibilizar las exigencias de acumulación del capital con los reclamos por mejoras en las condiciones de trabajo y de vida del polo del trabajo. En suma: hacer posible la reproducción del sistema garantizando dosis apropiadas de legitimación.

La sociología política posestructuralista, por su parte, muy fuertemente impresionada por las consecuencias sociales de las crisis de las sociedades salariales europeas de los '80 y '90, se centró en la reevaluación de la dimensión integrativa del Estado de Bienestar. Este último comenzó a ser identificado menos con el Leviatán omnímodo y multiforme de la crítica gramsciana o althusseriana que como un “arreglo” de equilibrio de clases, con un mercado de trabajo absorbente y una capacidad de generación de “ciudadanía social”⁴⁰.

Lo que comienzan a observar las ciencias sociales contemporáneas es la complejidad y la centralidad de la política social en el funcionamiento de las sociedades modernas. La política social comienza a ser percibida, sugeriremos, como un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma que pautan los modos en que se produce el proceso de integración social, tanto como gestionan la represión y la funcionalización de grupos que representan riesgos o amenazas al sistema.

Una *intervención de la sociedad sobre sí misma*, en primer lugar, porque la intervención no está generada de manera exógena a la propia sociedad. Es este un asunto sobre el que es preciso hacer hincapié, dada la superficialidad y arbitrariedad de

³⁸ Resulta conveniente recordar que en este libro Habermas complejiza el legado parsonsiano con un aparato categorial procedente de la teoría sistémica que ha trabajado con N. Luhmann. Y que, además, la explicación integra la matriz fenomenológica y la teoría de la acción comunicativa.

³⁹ Ver OFFE, Claus (ver *Contradicciones en el Estado de Bienestar*; Madrid, Alianza Editorial, 1990; y una versión menos lineal en *Disorganized Capitalism. Contemporary Transformations of Work and Politics*; Cambridge, John Keane / Polity Press; 1985)

⁴⁰ Ver, por ejemplo, ROSANVALLON, Pierre: *La crise de l'Etat-providence*; Paris, Seuil, 1981; y ROSANVALLON, Pierre: *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*; Paris, Seuil, 1995.

cierta literatura técnica dominante en política social. Tenga el monopolio, el predominio o una parte residual de las intervenciones en política social, el Estado no es un agente externo a la trama social sobre la cual interviene. Puede ser un sujeto-actor homogéneo o una trama de intereses heterogéneos; puede ser institucionalmente más autónomo bajo determinados regímenes políticos, o puede ser un Estado heterónomo, capturado por actores clave. Como sea, sus intervenciones no son explicables fuera del universo social. El Estado puede (eventualmente debe) ser aislado como institución burocrática, como sujeto y objeto de determinadas relaciones e intervenciones, con fines descriptivos y analíticos, pero resulta absurdo suponerlo en la ontología dualista “sociedad civil-Estado”⁴¹. En la práctica, además, antes del predominio del Estado (nacional) como agente de política social, redes sociales locales, gremios o instituciones asociativas (la Iglesia incluida) fueron los actores clave de la protección social; y todo indica que nos hallamos en un proceso de desestatización relativa de la política social, sobre el que retornaremos más adelante.

Volviendo a nuestra definición, la intervención de la sociedad sobre sí misma debe pautar el proceso de integración social. ¿Qué es pues el proceso de integración social? Como se sabe, la pregunta fue planteada en términos de “lazo social” (*lien social*) por Émile Durkheim en los últimos años del siglo XIX⁴². En pleno proceso de transformación de la vida material y de las representaciones sociales, Durkheim buscó los lazos portadores de solidaridad que explicaban la continuidad de la cohesión social aún en el cambio o la aparente ruptura. Los encuentra en el proceso que denomina *división del trabajo social*. La división del trabajo, además de sus aspectos materiales, implica una dimensión *moral*, presente incluso en las representaciones religiosas: la existencia de una *conciencia colectiva* de las interdependencias sociales que se expresa en reglas de conducta surgidas de la cristalización de costumbres y relaciones entre los individuos. Si en las sociedades tradicionales esa conciencia derivaba de la semejanza y la proximidad –solidaridad *mecánica*– en las sociedades modernas debe derivarse de la diferencia y la interdependencia –solidaridad *orgánica*. El problema central de las sociedades modernas era, para Durkheim, la *crisis moral* que se expresaba en la propia inadecuación-insuficiencia de las reglas para garantizar la actualidad del bien común en un mundo de intereses crecientemente particulares, hecho que el francés denominaba *anomia*; y que identificaba en determinadas modalidades “sociales” del suicidio.

Si sustituimos “constitución moral del lazo social” por “integración social”, esta última aparece como un proceso a través del cual las sociedades diseñan, ponen en acto

⁴¹ Como se sabe, la separación, profesionalización y burocratización del poder político en “Estado” fue un proceso característicamente lento y singular en Occidente moderno. La visión que separa sociedad civil y Estado fue un útil expediente político-ideológico, primero en la limitación del poder político soberano (y entonces compartido por todos los republicanos), luego en la limitación del poder político sobre el mundo económico (y entonces más definidamente republicano-liberal). El claro predominio de este último pensamiento en las últimas décadas del siglo XX terminó de consolidar una visión dual Estado-sociedad, una vez más, como en el siglo XVIII, teñida de polarización de valor. Ver HALL, John: “In Search of Civil Society”; en HALL, John (editor): *Civil Society. Theory, History, Comparison*; Cambridge, Polity Press, 1995. En política social, este dualismo simplificante se plasma por ejemplo en los análisis que perciben al Estado como un agente que recibe demandas de la sociedad, identifica en ella cuestiones clave y luego interviene sobre ella en forma de políticas. También se suele plasmar en enfoques celebratorios de una desestatización de la política social a favor de iniciativas asociativas, que en los últimos años ha habilitado una suerte *neo* o *refilantropización* de la protección social.

⁴² Ver fundamentalmente *De la división del trabajo social* (1893); *Las reglas del método sociológico* (1895); *El suicidio* (1897); y *Las formas elementales de la vida religiosa* (1912). Gracias a Florencia Luci (UBA) por el excelente punteo de problemas que prefiguran en Durkheim los debates de la política social moderna; realizado para el seminario Teoría de la Política Social, de la Maestría en Política Social de la Universidad de Buenos Aires (primer semestre de 2002).

y gestionan los problemas de su cohesión y sus formas de pertenencia. Para Robert Castel⁴³, quizás el más fino de los posdurkheimianos, la integración social es un proceso de *inscripción de los sujetos en la organización social* por el cual se obtiene no sólo “un lugar” físico y simbólico, sino también el derecho a beneficiarse de los sistemas de protección que salvaguardan el acceso y permanencia de los sujetos en ese “lugar”. El punto central de su reputadísimo trabajo *Las metamorfosis de la cuestión social* fue mostrar hasta qué punto la coyuntura del último cuarto del siglo XX –la crisis de la sociedad salarial– se asemejaba a la de los siglos XV y subsiguientes –la deconversión de la sociedad feudal– en que los mecanismos estables de la integración social habían dejado de funcionar, sin que nuevos lo reemplazaran, y con masas de “supernumerarios”, “desafiliados” arrojados hacia el carácter de “inintegrables”. La “cuestión social”, así, no fue exclusivo patrimonio de la sociedad capitalista moderna, aunque no se le haya llamado siempre “cuestión social”. Y la política social, quisiéramos sugerir, *siempre* codificó y reguló las formas de integración, a la vez que gestionó la desafiliación, aunque no se le llamara “política social”⁴⁴.

Entre los dos momentos de desintegración que marcan la periodización de Castel, hubo la trayectoria de la relación salarial, de los márgenes al centro, desde el lugar de sinónimo de desafiliación hasta el lugar de sinónimo de pertenencia. Su trabajo podría haberse llamado “las metamorfosis de la política social”, puesto que la reconstrucción histórica de los modos de integración-desintegración-reintegración ilustran la historia de la política social moderna.

Y es precisamente esta dimensión de la política social la que queremos subrayar. Ciertamente siempre parecen haber existido *patrones* a través de los cuales las sociedades han regulado sus formas de integración y “conjurado el enigma de su cohesión”. En las sociedades modernas la condición salarial, según Castel, fue la forma de expresión dominante de ese patrón integrativo. La política social moderna, por su parte, aparece desde este punto de vista como un conjunto de grandes mecanismos regulatorios de la integración (las formas de organización del trabajo, el sistema educativo o el de salud pública), a veces como sostenes de mecanismos que muestran signos de debilidad (el complejo de la seguridad social), a veces como restauraciones de vectores cuyas trayectorias se cortan (las intervenciones asistenciales). Proponemos llamar política social a esa intervención de la sociedad sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad, a la sociedad.

Así, el enfoque de política social reinscribe su tradicional visión del conjunto de políticas públicas “sociales” en una aproximación al mismo tiempo más política y más social. Pone la atención a la vez en tramas, representaciones, funciones, finalidades, incluso en ciertas consecuencias de la política pública, que de un modo u otro reenvían al proceso de integración social. Una amplia gama de intervenciones del Estado o políticas públicas son, de este modo, políticas sociales, aunque no las identifiquemos como tales en la taxonomía administrativa de las políticas públicas. La política de empleo, por ejemplo, ¿es una política económica o una política social? ¿debe priorizar la eficiencia microeconómica o la “inclusión social”? ¿debe depender del Ministerio de Economía o del Ministerio de Trabajo, o quizá del Ministerio de Desarrollo Social? La

⁴³ CASTEL, Robert: *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica delariado*; Buenos Aires, Paidós, 1997.

⁴⁴ La extensión del calificativo “social” a todo problema de integración es claramente la universalización del uso moderno del concepto, como propusiera Jacques Donzelot. Ver DONZELOT, Jacques: *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*; Paris, Fayard, 1984. En ese aspecto “social” no es más ilícito que el uso de conceptos como “feudalismo” o “Estado de Bienestar”, es decir de conceptos *ex post* con un poder explicativo que proviene de convenciones académicas.

idea que avanzamos aquí es que esos dilemas, aunque son importantes en la medida en que muestran la política del Estado Social, no resultan centrales en términos de qué es y qué no es política social; incluso podrían ocluir determinadas dimensiones analíticas. La política de empleo es indudablemente parte de un conjunto de políticas macroeconómicas, pero *enfocada como política social* es una intervención sobre un mecanismo de integración social.

Volviendo a nuestro esquema, este conjunto de formas de intervención de la sociedad sobre sí misma que denominamos “política social” parece haber seguido, además, un doble patrón, a saber: *una intervención en el centro*, que define los mecanismos axiales o principales del proceso de integración social; y *una intervención en los márgenes*, sobre los mecanismos que fallan, o sobre los sujetos que no pueden acceder a la integración a través de esos mecanismos principales. La intervención “en el centro” aparece creando y reforzando los principales mecanismos y vectores de integración. La intervención “en los márgenes” es, por su parte, un patrón de intervención sobre aquello que queda afuera de los vectores centrales de la integración social. Suele cumplir dos tipos de tareas: la compensación para aquellos grupos que no acceden a los mecanismos de integración por razones involuntarias; y la represión para aquellos sujetos que rechazan esos mecanismos (o que no pueden demostrar fehacientemente lo involuntario del no acceso)⁴⁵.

Una interesante línea de investigación implicaría rastrear este doble patrón en las sociedades precapitalistas o preindustriales⁴⁶. De hecho Castel esboza esto, sobre fuentes secundarias, para la Europa de los siglos XIV al XVIII. El doble patrón de la política social ha tomado características particulares en los Estados capitalistas, por las diferentes problemáticas inherentes a la extensión más o menos universal de las formas capitalistas de producción, y por las instancias de constitución más o menos forzadas de la homogeneidad sociocultural del propio Estado-nación. En la Argentina la consolidación de un cuerpo de ciudadanos letrado, saludable, económicamente productivo y culturalmente homogéneo constituyó el *leitmotiv* de la política social desde las últimas décadas del siglo XIX. La educación básica (laicizante y productivista) y la higiene pública (englobando salud de los sujetos y salubridad del ambiente urbano) se consolidaron así como las herramientas públicas centrales de la política social.

En el complejo de políticas sociales que se ha denominado Estado de Bienestar, Estado Social o Estado Protector, es la relación salarial la que se transforma en vector central de la integración social. La política regulatoria del empleo adquiere primacía en la medida en que el empleo debe garantizar una condición social⁴⁷. La estandarización y solidificación de los tipos de contrato de trabajo *no sólo* reflejan, así, las necesidades del modelo de organización del trabajo taylorista-fordista o la reproducción fisiológica de la mano de obra. *También* proveen y regularizan formas de integración social, pautas de movilidad individual, patrones de organización familiar, solidaridades gremiales y modos de intervención del Estado. Los seguros sociales *no sólo* estabilizan el consumo interno y la demanda agregada. *También* socializan los riesgos de la vida activa, expresando pautas de solidaridad grupales e intergrupales.

⁴⁵ Como nos muestra Castel, una tecnología sofisticada permite, en diferentes etapas de la historia de Occidente, discriminar entre los no integrados merecedores de asistencia y los no integrados susceptibles de represión. El dispositivo diferenciador ha tendido a desdibujarse bajo el Estado de Bienestar pero nunca a desaparecer; y parece resurgir contemporáneamente en los criterios de focalización de los programas asistenciales y en los debates sobre criminalidad y seguridad ciudadana.

⁴⁶ Dos trabajos capitales en este sentido son, por ejemplo, el de VEYNE, Paul: *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique* (1976); París, Seuil, 1995; y el de GEREMEK, Bronislaw: *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*; Madrid, 1989.

⁴⁷ Ver CASTEL (op. cit) pp. 365-375.

Por supuesto que la regulación del empleo preexiste y coexiste con otras estrategias de política social, pero en el Estado Social tiende a *ordenar en torno de sí* a las otras modalidades. El sistema educativo se orienta a diseñar el ingreso y el egreso de los sujetos al mercado de trabajo; y el complejo de la seguridad social, también llamado salario indirecto, constituye una red de protección capaz de conjurar las pérdidas de ingreso debidas a “accidentes de la vida activa”, tales como enfermedad, vejez o muerte. Es así que los patrones de intervención “centrales” de la política social se han manifestado como *instancias de consolidación de los efectos integrativos de las relaciones salariales*.

Y los patrones de intervención “marginales” tendieron a ser *compensatorios del no acceso al mercado de trabajo*, creando integraciones alternativas parcial o totalmente tuteladas. En el Estado Social, la intervención “en las márgenes” opera sosteniendo mecanismos de integración que fallan; y también opera sobre el conjunto de la población que por alguna razón no tiene acceso a las relaciones salariales formales, o cuyo acceso es demasiado tenue para permitir la protección del sistema. Esta última intervención, que por definición es “asistencial”, crea formas de integración complementarias o alternativas a las relaciones salariales. Aunque no podría ser confundida con la otra, muchas veces sus efectos prácticos buscan asimilar las condiciones básicas de vida de los asistidos a las de aquellos integrados por la vía de las relaciones salariales.

Desde siempre, esta intervención se ha especializado en la detección y captación de grupos “de riesgo”. Lo que ha cambiado históricamente es lo que, precisamente, se considera “grupos de riesgo”. En la etapa preindustrial estos grupos eran los vagos (individuos físicamente aptos para trabajar pero sin trabajo), inválidos y huérfanos. Para los primeros distintas formas de represión, incluido el encierro, el trabajo forzado o la leva, los encaminaban hacia una opción por la ocupación en el mercado de trabajo. Los inválidos y huérfanos eran objeto de la asistencia pública o privada, aunque en el caso de estos últimos la intervención se diferenciaba para niños y niñas, procurando el “aprendizaje de oficios” para los primeros y subsidiando la dote o abriendo la opción conventual para las segundas.

En el Estado Social, que tiene que gestionar el pleno empleo y asumir estrategias de legitimación frente a un electorado universalizado, aparecen tematizadas las formas y los grupos objetos de discriminación: discapacitados, inmigrantes, indígenas, mujeres. Allí se ha tratado, con desigual éxito, de suprimir las barreras que obstaculizan el acceso pleno a los mecanismos universales de integración o de proveer, en última instancia con formas de integración tuteladas. La tragedia del Estado Social estuvo, probablemente, en la dureza de ciertos nichos de riesgo, y en la reaparición de los “inútiles en el mundo”. Los cambios en las formas de acumulación y en el funcionamiento del mercado de trabajo han arrojado hacia una zona de peligro de desintegración (de *vulnerabilidad* en la terminología de Castel) a crecientes sectores de asalariados precarios y desempleados, al mismo tiempo que se vuelven a endurecer los nichos de riesgo. Los grupos y trayectorias de peligro, cuadriculados hasta la saturación por las grillas posclasistas de la sociología contemporánea (desempleados, desalentados, jefes de familia, jefes de hogar monoparental, jóvenes no calificados, adultos con calificaciones obsoletas, etc.), constituyen el objeto de intervención de una política asistencial progresivamente sofisticada que no consigue ocultar, sin embargo, su carácter de alternativa no deseada, al límite de la estigmatización represiva, sustituto inconfundible con una integración social plena.

La política social argentina en perspectiva histórica

Como gustaba esquematizar la antropología estructuralista, hay en las sociedades funciones “permanentes”, estructuras *sincrónicas*; y procesos de cambio, estructuras *diacrónicas*. Hemos planteado unas hipótesis acerca de los elementos clave de la política social: una intervención diferenciada entre centro y márgenes, tres regiones que se constituyen a través de la política del trabajo, la política universalista y la política asistencial. Corresponde ahora darle movimiento a los conceptos, con una perspectiva histórica.

En el Occidente capitalista, las tres regiones de la política social moderna muestran tres grandes períodos históricos. Durante el primero, la política social se ordena alrededor del imperativo de expansión del mercado de trabajo capitalista y de homogeneización sociocultural del Estado-nación. La denominaremos *política social del Estado capitalista clásico*. Durante el segundo, la política social adquiere los caracteres propios a la constitución del estatus de los asalariados y los mínimos universales de condiciones de vida garantizados por el denominado Estado Social o Estado de Bienestar. Llamaremosla entonces *política social del Estado social*. Durante el tercero, aún en desarrollo, la política social gestiona la flexibilización y precarización del empleo, la transformación de los seguros sociales y las instituciones universales en cuasimercados, y la expansión de los dispositivos de detección de, intervención sobre, y neutralización de los conflictos provenientes de los grupos de riesgo. La llamaremos *política social del Estado capitalista neoclásico*.

La etapa del Estado capitalista clásico

Durante esta etapa, la *política del trabajo* expandió el empleo asalariado en la estructura social mediante vías fundamentalmente coercitivas, creando un contingente de mano de obra disponible para la salarización, disciplinándolo respecto de las condiciones de trabajo, y reprimiendo los levantamientos sociales que expresaban resistencias a las condiciones materiales de la salarización masiva. El Estado capitalista clásico reguló las condiciones de contratación, apuntando a salvaguardar la capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo: prohibición del empleo infantil, regulación del empleo femenino, módulos máximos de trabajo horario y semanal, responsabilidad patronal por accidentes de trabajo. Los asalariados desarrollaron, por su parte, dos tipos de estrategias pletóricas de consecuencias futuras para la política social: formas de coalición tendientes a “socializar” los principales riesgos de pérdida de ingresos por accidentes de la vida activa (desempleo, enfermedad, vejez y muerte); y formas de coalición para protestar y resistir las condiciones precarias e inestables de la salarización. La socialización del riesgo tomó la forma de cajas mutuales compensadoras de gastos y prestadoras de servicios a los aportantes y sus grupos familiares. Las coaliciones defensivas fueron la base de los sindicatos modernos, creando capacidad de presión sobre los grupos patronales, sobre los asalariados sin agremiación y sobre el Estado.

La *política de servicios universales* surge de la aparición de campos en los cuales el nuevo Estado-nación establecerá un conjunto de modos de intervención social, que el siglo XX verá transformarse en “mínimos de ciudadanía”, obligaciones básicas del Estado respecto de la población. En la segunda mitad del siglo XIX, en todo el mundo occidental, hay una suerte de “descubrimiento de la población” como aspecto constitutivo y estratégico de las nuevas naciones. Las características culturales y las capacidades reproductivas, la estructura social y demográfica, comienzan a ser

tematizadas en clave de intervención pública. Los sistemas educativos públicos surgen de un proceso de secularización de las instituciones religiosas que incorporó imperativos de socialización en los símbolos y pautas culturales de los nuevos Estados-nación, luego elementos tendientes a adecuar la oferta de mano de obra al mercado de trabajo en expansión. La universalización de la educación pública derivó así en un complejo institucional capaz de transferir un conjunto mínimo de recursos simbólicos y técnicos, homogeneizando tendencialmente la estructura social a través de la relativización de barreras étnicas, geográficas, religiosas y socioeconómicas. La salud pública, por su parte, se despega del dispositivo religioso-asistencial a través de la profesionalización de la medicina y la secularización de los establecimientos hospitalarios. El proceso es desencadenado por la conjunción de varios subprocesos: la aparición de los imperativos de higiene y sanidad públicas en el nuevo mundo urbano en rápido crecimiento, una nueva concepción estratégica de la demografía nacional, y el cambio científico-tecnológico de la propia medicina. Ciertamente, la medicina privada seguirá cubriendo las necesidades de los estratos altos y medios, así como la medicina asociativa cubrirá en algunos lugares las necesidades de asalariados agremiados. Pero una red de hospitales públicos (o financiados por el Estado) y de instituciones de atención especializadas tenderán a cubrir al territorio nacional, proveyendo atención gratuita, secular y de creciente complejidad a los estratos de ingresos bajos o nulos. La provisión pública de infraestructura social, por último, es tan antigua como la existencia de organizaciones políticas. Los imperativos de higiene y sanidad de la salarización capitalista son los que transformarán al desarrollo de la infraestructura social urbana (salubridad, transporte y comunicaciones) en un aspecto clave del desarrollo económico; y por ende de la legitimación política y social del Estado moderno.

En los términos que propone Robert Castel, hay *política asistencial* –“lo social-asistencial”– desde que un complejo de prácticas e instituciones profesionalizadas comenzaron a gestionar la supervivencia, el sostén y la resocialización de individuos y grupos en peligro de “desafiliación” social. La naturaleza de este complejo adquiere caracteres particulares cuando el empleo asalariado se transforma en vector principal en ciernes de la integración social. Desde entonces, dos procesos transfiguran el sentido de la asistencia social. Por un lado el tradicional dispositivo diferenciador entre desvalidos susceptibles de ayuda y válidos susceptibles de disciplinamiento y represión adopta la especificidad de los imperativos del empleo asalariado. Por el otro las condiciones de supervivencia miserable de una porción importante de los propios asalariados se transforma en objeto de atención, eventualmente de intervención. Surgen así modalidades de asistencia social marcadas por el nuevo sentido de la alocución “pobreza”; y por la búsqueda y construcción de nuevas “poblaciones-objeto” de intervención. Paralelamente, el dispositivo asistencial se seculariza hacia formas de “beneficencia” no religiosa, y se desliza gradualmente hacia la intervención pública estatal.

El Estado capitalista clásico en la Argentina

En la Argentina, la condición de cambio del trabajo forzoso al trabajo libre vino de la mano de la inmigración transatlántica masiva en un contexto de expansión de las relaciones capitalistas urbanas y rurales. Hasta entrada la segunda mitad del siglo XX, el tributo y los servicios personales que las comunidades indígenas del Noroeste y Nordeste debían al encomendero colonial se transformaron en arrendamientos pagos en moneda o especie a un terrateniente propietario, o en impuestos a un Estado titular de tierras fiscales. La mano de obra flotante o estacional necesaria para las nuevas

explotaciones, indígena o mestiza, se obtenía y se retenía con sistemas de trabajo semiservil –el *conchabo*– hechos obligatorios en la práctica por métodos represivos. El juego de la consolidación de la inserción económica internacional, la expansión de las relaciones económicas capitalistas y la inmigración transatlántica masiva, a partir de la década de 1860, contribuyeron a transformar la división social del trabajo hacia formas de salarización libre en las economías urbanas de manufacturas y servicios⁴⁸, aunque sólo parcialmente, con fuertes diferencias regionales, en el mundo rural y centros urbanos del interior⁴⁹.

Al mismo tiempo, la rápida generalización de relaciones salariales produjo el surgimiento de conflictos entre capital y trabajo e intervenciones estatales predominantemente (aunque no exclusivamente) represivas. Los conflictos que la propia época denominará “cuestión social” serán progresivamente protagonizados por los nuevos inmigrantes asalariados, el problema de infraestructura urbana que representan, y su “indisciplina” respecto de las condiciones prevalecientes de salarización⁵⁰. La “cuestión social” despertó dos actitudes dispares entre las cuales vacilaron la *élite* y su aparato estatal: la liberal reformista, dispuesta a negociar una regulación del conflicto entre patrones y empleados por parte del Estado y las leyes; y la actitud represiva, que asimilará esos conflictos con una amenaza al orden social que debía ser combatida a todo precio. Sin embargo, mientras que la primera actitud no se materializará sino marginalmente en las intervenciones públicas y en la legislación, la segunda estará en el origen de instrumentos represivos como la Ley de Residencia (1902), la figura jurídica del Estado de Sitio y la Ley de Defensa Social (1910), las estrategias de las instituciones policiales y penitenciarias.

La inmigración le dará además un giro característico al mundo del trabajo urbano: las formas asociativas de protección social. 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 trabajadores⁵¹. Se manifiesta así un desarrollo, aún incipiente, de

⁴⁸ Hacia 1880, en la zona pampeana, el mercado de trabajo funciona ya de manera predominantemente libre, con aproximadamente la mitad de los activos urbanos y rurales asalariados en el sector capitalista. La salarización es inestable, cíclica y estacional, porque predomina el empleo ocasional y de baja calificación en la producción agropecuaria (incluidos su transporte y su comercialización), en la obra pública, en el servicio doméstico y otros servicios urbanos, en menor medida en la manufactura. Peones rurales y jornaleros urbanos “entran y salen” del mercado, oscilando entre el cuentapropismo y la salarización. Al mismo tiempo el trabajo por jornal va reemplazando al trabajo a destajo; la remuneración aumenta su proporción en dinero; y los pagos comienzan a hacerse más regulares y periódicos. Ver SÁBATO, Hilda y ROMERO, Luis Alberto: *Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado: 1850-1880*; Buenos Aires, Sudamericana, 1992.

⁴⁹ Sobre la cuestión indígena en general ver MASÉS, Enrique: “Estado y cuestión indígena: Argentina 1878-1885”; en SURIANO, Juan (compilador): *La cuestión social en Argentina (1870-1943)*; Buenos Aires, La Colmena, 2000. Para el Noroeste ver CAMPI, Daniel: “Economía y sociedad en las provincias del Norte”; en LOBATO, Mirta (directora): *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*; Tomo V de la Nueva Historia Argentina; Buenos Aires, Sudamericana, 2000. Para el Chaco ver LAGOS, Marcelo: *La cuestión indígena en el Estado y la sociedad nacional. Gran Chaco 1870-1920*; San Salvador de Jujuy, Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy, 2000. Para el Sur ver BANDIERI, Susana: “Ampliando las fronteras: la ocupación de la Patagonia”; en LOBATO (dir.; op. cit.).

⁵⁰ Ver SURIANO, Juan: “Una aproximación a la definición de cuestión social en Argentina”; en SURIANO (comp.; op. cit.); y ZIMMERMANN, Eduardo: *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*; Buenos Aires, Sudamericana / Universidad de San Andrés, 1995.

⁵¹ Entre la segunda mitad de la década de 1850 y fines de la década de 1870 se fueron conformando organizaciones de trabajadores con base étnica o con base en oficios. Contribuían a cubrir necesidades básicas cuyos costos resultaban difíciles de sostener para individuos o unidades familiares con ingresos monetarios inestables, tales como atención médica, provisión de medicamentos y gastos funerarios. Las organizaciones de colectividades cumplían además el rol solidarista de recepción y apoyo de los

esquemas de seguros capaces de sostener el ingreso de los asalariados frente a los “riesgos” más acuciantes de la vida activa: la vejez y la muerte. A principios de siglo, sólo los trabajadores de la administración pública central (militares, maestros y administrativos) poseían sistemas de jubilaciones y pensiones que habían comenzado a establecerse en 1877. Aunque las asociaciones de obreros asalariados y las de origen étnico diseñaron sistemas de protección homólogos a los de la jubilación pública, e incluso de previsión de enfermedades y accidentes, las iniciativas del Estado para darles extensión y sistematicidad encontraron (salvo con la Ley de Accidentes de Trabajo de 1915, que no implicaba aportes de los asalariados) una importante oposición gremial a sistemas que veían como expoliadores y reductores de la autonomía de los sindicatos y sus asociados⁵².

La política de servicios universales, en la Argentina, aparece también vinculada al descubrimiento de la importancia estratégica de la población y sus condiciones de vida. Esta preocupación por la población estaba presente, como se sabe, en las especulaciones de la *élite* sobre la ocupación de los espacios vacíos y la conformación de contingentes de brazos capaces de producir trabajo y riqueza, tal y como aparecen en los escritos de Sarmiento y Alberdi. En las últimas décadas del siglo XIX esta preocupación incorpora los dilemas propios a las consecuencias de la inmigración masiva: las condiciones de vida en una ciudad sobrepoblada, la “nacionalización” cultural de los recién llegados. Es el origen de la esfera de las intervenciones públicas universales o universalizantes, dentro de las cuales puede comprenderse la aparición del sistema de educación pública básica y, con el auge del higienismo, un campo propio a la sanidad y la salud pública, diferenciado del mundo asistencial filantrópico-caritativo.

Durante los primeros años de la década de 1880 aparecen las iniciativas, las leyes regulatorias y las primeras inversiones sistemáticas del Estado en la creación de un sistema de educación básica de carácter nacional. La educación básica pública fue presentada como proyecto de ley en 1880 y aprobada luego de un fuerte debate, sumamente polarizado, entre progresistas y católicos. El resultado fue un sistema de instrucción laica y obligatoria hasta los 14 años de edad, que tuvo el doble efecto de sustraer la formación básica de los sectores populares de la esfera de la beneficencia y de la esfera eclesiástica; y de proveer una homogeneidad básica en la heterogeneidad geográfica y cultural de la sociedad de fin de siglo. La expansión de la escolarización primaria fue notoria, pasando de un 20% de la población en edad escolar, según el Censo de 1869, a casi el 50% en las cifras del Censo de 1914. Las tasas de analfabetismo, entre estos dos censos, caen por su parte del 77% al 35%.

La educación media pública tuvo desde sus inicios un estilo civista enderezado a proveer los cuadros esenciales de la propia administración estatal. Aunque la multiplicación del ingreso había sido importante, en 1914 sólo el 3% de la población en edad registraba como matriculada. La universidad pública, por último, continuará siendo un baluarte de las clases dominantes hasta la Reforma Universitaria de 1918. Ambos sectores comienzan a experimentar un proceso de extensión e intensificación del

inmigrantes recién llegados. Las sociedades de base corporativa mezclaban la ayuda mutua con la defensa del oficio y las primeras experiencias de reivindicaciones colectivas. Algunas de estas últimas eran generadas y sostenidas por patrones con ideas filantrópicas u organizaciones laicas de las mismas características. Ver FALCÓN, Ricardo: “Los trabajadores y el mundo del trabajo”; en BONAUDO, Marta (directora): *Liberalismo, estado y orden burgués (1852-1880)* (tomo IV de la Nueva Historia Argentina); Buenos Aires, Sudamericana, 1999; y RECALDE, Héctor: *Beneficencia, Asistencialismo Estatal y Previsión Social*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1991, t.1, pp. 107-120.

⁵² Ver ISUANI, Ernesto: *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL), 1985; y FLIER, Patricia, “El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”; en PANETTIERI, José (comp., op. cit.).

acceso de la población durante los años '20 y '30; aunque su masificación definitiva es un proceso posterior, indivisible del cambio en las condiciones socioeconómicas de los asalariados que se produce en los años '40.

Antes que los dilemas de la instrucción, las grandes epidemias –en particular la de fiebre amarilla (1871)– sobre unos núcleos urbanos en rápida expansión determinarían que los problemas de la salud y la enfermedad ingresaran con creciente relevancia a la agenda del Estado, en forma de preocupación por la higiene pública⁵³. Convertida la enfermedad, en particular la de tipo infeccioso, en una “cuestión social”, el higienismo se identificaría con la civilización y el progreso, en una lucha contra los “miasmas” que autorizarían distintos modos de intervención para su erradicación⁵⁴. Así, la laicización gradual de los establecimientos asistenciales existentes es paralela a los comienzos de la profesionalización de la medicina y de la aparición de la preocupación pública por cuestiones de salud, en particular con el Departamento Nacional de Higiene (DNH).

En los años '30, sin embargo, la salud continuaba siendo un asunto en parte privado, en parte asociativo, en parte filantrópico-caritativo. En efecto, fuera de los fondos previsionales que prestaban algunos servicios y de los seguros de accidentes de trabajo previstos en la ley de 1915 pero sólo parcialmente en pie, la Argentina siguió careciendo de esquemas de protección colectiva sistematizada de salud. Las políticas de salud pública siguieron teniendo una modalidad *ad hoc*, con el Estado coordinando intervenciones en salubridad o control de enfermedades infectocontagiosas, y promoviendo a las instituciones privadas (en su mayoría, una vez más, mutualistas de base étnica) para que soportaran la mayor parte de la responsabilidad de la atención a los sectores de escasos o nulos ingresos monetarios. Ni las iniciativas del DNH para una mayor coordinación entre las instituciones privadas, municipales y nacionales; ni los distintos proyectos legislativos que en la década de 1930 y comienzos de la de 1940 proponían la centralización o coordinación de los servicios sanitarios argentinos tuvieron éxito alguno⁵⁵.

Por debajo del mercado de trabajo libre en expansión y de las redes de protección mutualista el sistema asistencial mantiene estabilidad relativa, en franca continuidad respecto del pasado, como instrumento de política social en la Argentina⁵⁶.

⁵³ Ver ARMUS, Diego: “El descubrimiento de la enfermedad como problema social”; en LOBATO (dir.; op. cit.); y “Consenso, conflicto y liderazgo en la lucha contra la tuberculosis. Buenos Aires 1870-1950”; en SURIANO (comp., op. cit.).

⁵⁴ Ver ARMUS, Diego: *Los Médicos. Profesiones, poder y prestigio*; Buenos Aires, CEAL, 1981; GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo: “Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires”; en SURIANO (comp., op. cit.); y RECALDE, Héctor: *Higiene Pública y secularización*; Buenos Aires, CEAL, 1989.

⁵⁵ Ver ARMUS, Diego y BELMARTINO, Susana: “Enfermedades, médicos y cultura higiénica”; en CATARUZZA, Alejandro (director): *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*; Buenos Aires, Sudamericana, 2001; y BELMARTINO, Susana; BLOCH, Carlos; CARNINO, María Isabel; y PRESELLO, Ana Virginia: *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina, 1940-1960*; Organización Panamericana de la Salud, Publicación n° 27, 1991.

⁵⁶ Al igual que en el fin del Antiguo Régimen europeo, el fin de la sociedad colonial puso en tensión los moldes locales de la caridad y promovió formas laicas y filantrópicas de tratamiento de los problemas sociales que la época denominó “beneficencia”. La Sociedad de Beneficencia de la Capital, fundada en 1823, monopolizó la asistencia social pública en Buenos Aires (y sucedáneas hicieron lo propio en el Interior). Sus estrategias de intervención no se apartaron sin embargo demasiado de aquéllas de la caridad eclesiástica, en la medida en que siguieron caracterizándose por la sanción ejemplarizadora (los premios a la “virtud”) o por una internación en instituciones disciplinarias cerradas que las constituyó en formas de segregación. Ver TENTI FANFANI, Emilio: *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*; Buenos Aires, CEAL, 1989; MORENO, José Luis (compilador): *La política social antes de la política*

El pasaje de la caridad de Antiguo Régimen a la filantropía liberal se manifiesta ya, sin embargo, con cierta claridad: una población asistida fijada por un conjunto de instituciones cerradas, la población sobre la cual actúa “la Beneficencia”, empieza a estar definida por la asociación mecánica entre inmoralidad y miseria en un mundo en donde la moralidad y el trabajo son vistos como instrumentos de movilidad social ascendente. Así, el sistema asistencial que dominan la Sociedad de Beneficencia de la Capital y sus símiles del Interior es problematizado por primera vez en una clave propicia a la funcionalización de la asistencia respecto del mercado de trabajo.

El diagnóstico que se abre camino, aunque sin convertirse en hegemónico, es que debía revisarse el singular esquema por el cual la asistencia social era financiada mayoritariamente por recursos públicos pero gestionada privadamente, con niveles altos de personalismo y discrecionalidad, y con formas de control social y político arcaicas. La propia *élite* estaba problematizando la disfuncionalidad sistémica y la irracionalidad económica de una intervención que, adecuadamente reformada, podía ponerse al servicio de la formación de un mercado de trabajo más amplio, de mayor movilidad y de mejor calidad. El “cambio de paradigma” enfrentó, sin embargo, una fuerte resistencia en la opinión de una parte de la *élite* reacia a desmontar el dispositivo filantrópico-caritativo y/o a extender la esfera de acción del Estado.

En los años '30, sin embargo, la asistencia social sigue transitando el pasaje de una filantropía no demasiado sistemática a una asistencia social relativamente laicizada y profesionalizada. La crisis económica introdujo la idea de que la pobreza podía ser (también) un fenómeno coyuntural propio a las oscilaciones de la economía capitalista. Se abre paso gradualmente, así, una concepción de la pobreza como situación que incumbe a la sociedad reparar, y una noción del empleo como condición que el Estado debe normalizar y proteger. La asistencia social sigue teniendo el carácter de recurso del que el Estado debe disponer para sanear el cuerpo social, cuyo motivo esencial es una pedagogía disciplinaria de los sectores populares, ideada por hombres y ejecutada por mujeres sobre mujeres, especialmente sobre el binomio madre-hijo⁵⁷. Pero ese carácter coexiste conflictivamente con la preocupación de “administrar una población” constituida como “capital humano”, reorganizando las intervenciones de manera de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo urbana. En esta lógica, sobre la cual se inscribiría la asistencia social moderna, se asienta el surgimiento del Servicio Social⁵⁸.

La etapa del Estado social

La *política del trabajo*, en el Estado Social, transformó a las relaciones salariales en un estatus, tendencialmente homogéneo, garante de ciertas condiciones de vida frente a las irregularidades del ciclo económico y los riesgos individuales de la vida activa, incluso habilitante de procesos de movilidad social ascendente. Los modelos tayloristas-

social. Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX; Buenos Aires, Trama/Prometeo, 2000; y ROZAS PAGAZA (op. cit.).

⁵⁷ Ver GRASSI, Estela: *Las mujeres y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*; Buenos Aires, Humanitas, 1989.

⁵⁸ Las instituciones públicas y privadas fueron proveyéndose de un “servicio social” que atendía “casos sociales” con un fuerte sesgo de preocupación por la problemática materno-infantil, incluyendo la provisión de bienes de consumo básico como alimentos (sobre todo leche), ropa (sobre todo ajueros para recién nacidos), muebles (sobre todo cunas), otros insumos básicos (carbón, leña), medicamentos y recomendaciones médicas. En menor medida se otorgaban subsidios monetarios, intermediación para conseguir trabajo, obtención de viviendas y detención de órdenes de desalojo, trámites de documentación, etc. Ver TENTI FANFANI (op. cit.); y DÍ LISCIA, María Silvia: “Hijos sanos y legítimos. Sobre matrimonio y asistencia social en Argentina (1935-1948)”; ponencia presentada a las VIII Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia; Universidad Nacional de Salta, septiembre de 2001.

fordistas de organización del trabajo otorgaron un lugar central al empleo asalariado en la reproducción y estabilidad del sistema económico. Las políticas de pleno empleo tendieron a expandirlo a los últimos rincones de la estructura social. Una regulación tutelar del contrato de trabajo tendió a asegurar la estabilidad de los salarios respecto de los costos de vida, la transferencia sistemática y negociada de las ganancias a los asalariados y la estabilidad en el puesto de trabajo. El Estado reconoció y estabilizó jurídicamente a las organizaciones sindicales, transformándolas en interlocutoras de una negociación tripartita con las asociaciones patronales. Intervino directamente, por último, en la generalización –a veces la lisa y llana estatización– del sistema de seguros basado en la protección “socializada” de los riesgos de la vida activa (desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte). El Estado los hizo obligatorios regulando el acceso, la composición actuarial y las prestaciones.

La *política de servicios universales* de la segunda etapa implicó una fuerte expansión del acceso, la intensidad y la calidad de cobertura de los sistemas educativos, de salud pública y de infraestructura social. El sector educativo público, expandido hacia la enseñanza media y universitaria, se transformó en un sistema de transferencia de aptitudes y calificaciones, llave de acceso a un mercado de trabajo asalariado oferente de posibilidades de movilidad social ascendente. La salud pública tendió a completar una red de prestaciones gratuitas, desde la atención primaria hasta los servicios de alta complejidad, que elevaron el piso de condiciones de salud de los sectores de menores recursos. El Estado del siglo XX desarrolló además una serie de servicios de infraestructura social que elevaron a su vez el piso de condiciones de vida de la población (vivienda social, transporte público, comunicaciones y energía) garantizando el acceso a la mayor parte de la población, independientemente de condiciones socioeconómicas o ubicación geográfica. Las políticas de servicios universales regularon, así, unos estándares mínimos de condiciones de vida para ciudadanos y residentes legales, una suerte de “umbral de ciudadanía”.

La política social a través del trabajo y la política de servicios universales del Estado Social implicaron lógicamente una disminución relativa de la importancia de las políticas sobre grupos de riesgo. Sin embargo, la *política asistencial* siguió constituyendo la quinta columna de la política social moderna, convenientemente adaptada al nuevo medio ambiente. La política asistencial se especializó en la atención de aquellos individuos y grupos que por diferentes razones no ingresaban al mercado de trabajo, o que ingresaban de un modo tan inestable o marginal que la salarización no garantizaba el estatus social acorde. A través de políticas compensatorias se transferían así bienes, servicios, o moneda, de manera preventiva o coyuntural, a individuos, grupos o zonas definidas como vulnerables. Otras políticas promovían las capacidades de sujetos y grupos de riesgo de insertarse de una manera más estable y menos precaria en el mercado de trabajo.

El Estado Social en la Argentina

Contra cierta idea generalizada de que hasta 1943 las relaciones entre el Estado y las organizaciones de asalariados estuvieron caracterizadas exclusivamente por el enfrentamiento y la represión, hay evidencias de un éxito relativo tanto en las medidas de lucha cuanto en los resultados de las negociaciones colectivas⁵⁹. Estas habrían comenzado a redundar en “estatutos de garantías” que incluyeron el nivel de salarios y

⁵⁹ GAUDIO, Ricardo y PILONE, Andrés: “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, 1935-1943”; en TORRE, Juan Carlos (compilador): *La formación del sindicalismo peronista*; Buenos Aires, Legasa, 1988.

otras mejoras, “una nueva pauta en las relaciones laborales”, cuya tendencia central habría sido la negociación. El conjunto de esquemas de seguro social efectivamente disponibles –regulados por la ley pero no obligatorios– continuó estando formado por las cajas previsionales de algunos sectores de actividad y las de accidentes de trabajo. El debate entre Estado, partidos políticos, organizaciones de asalariados y organizaciones patronales mostraba, sin embargo, un creciente consenso respecto de la extensión y la obligatoriedad del sistema de seguros sociales⁶⁰. El cambio hacia un patrón intervencionista del Estado en el nuevo dominio de “lo social” cruzaba instituciones e ideologías, constituyendo una suerte de espíritu de época, cuya complejidad no se agotaba en las nuevas necesidades económicas de un modelo en crisis.

Para todo esto, que se hallaba “en ciernes”, el período 1943-55 fue una etapa histórica clave. En esa etapa cambió la intensidad y la relación entre las dos lógicas de la intervención social, aquéllas que llamásemos lógicas de intervención “en el centro” y “en las márgenes”. Se consolidó, en primer lugar, un nuevo tipo de intervención en el centro, basada en la expansión de una condición de los asalariados protegida y regulada por el Estado. Esta condición salarial se realizó fundamentalmente a través de una mayor intensidad en la regulación pública de los contratos de trabajo; del crecimiento de los salarios reales; de la extensión cualitativa y cuantitativa del “salario indirecto” en forma de seguros sociales. Las transformaciones se pusieron en marcha por la vía de una relación menos conflictiva y más “protectiva” del Estado en los conflictos capital-trabajo, culminando en una alianza estratégica entre Estado y sindicatos que fue el sostén esencial del gobierno peronista; y que imbuyó de sus especificidades al Estado Social en la Argentina⁶¹. Se recicló, en segundo lugar, la intervención en las márgenes, adoptando modalidades novedosas. Por una parte la asistencia social fue efectivizada por primera vez en términos de derecho ciudadano y de deuda pública, poniendo en crisis la lógica de legitimación del dispositivo filantrópico-caritativo y paraestatal, que se basaba en una correcta distinción entre pobres, la máxima profesionalización en la atención al pobre incapaz o no vergonzante y una división del trabajo con el Estado respecto del pobre capaz. Sin embargo, al mismo tiempo se descubrió el valor político de una asistencia social eficaz; y el grueso de la asistencia pública continuó siendo paraestatal, canalizándose a través del partido gobernante, con el Estado como refuerzo financiero y legal.

El aumento del salario real se convirtió en el elemento de transferencia de ingresos de índole redistributiva de mayor intensidad de la política social del peronismo clásico. La expansión salarial fue posibilitada directamente por aumentos reales, a través de negociaciones colectivas en donde los asalariados fueron apoyados fuertemente por el Estado; mientras que el sector privado fue presionado para otorgar

⁶⁰ Ver LVOVICH, Daniel; FALAPPA, Fernando y ANDRENACCI, Luciano: “Beveridge en las Pampas: el debate sobre el establecimiento del seguro social en Argentina en la década de 1940”; en X Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas; Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos; Paraná, 4 y 5 de junio de 2003.

⁶¹ Al respecto ver JAMES, Daniel: *Resistance and Integration: Peronism and the Argentine Working Class 1946-1976*; Cambridge, Cambridge University Press, 1988; SIDICARO, Ricardo: “Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina, 1943-1955”; en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* n° 31; Amsterdam, diciembre de 1981; y TORRE, Juan Carlos (compilador): *La formación del sindicalismo peronista*; Buenos Aires, Legasa, 1988. Para la continuidad de esta pauta Estado-sindicatos después de 1955 ver BUNEL, Jean: *Pactes et agressions. Syndicalisme et relations professionnelles en Argentine*; Lyon, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), 1991; CAVAROZZI, Marcelo: *Autoritarismo y Democracia (1955-1983)*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL), 1983; FERNÁNDEZ, Arturo: *Las prácticas sociales del sindicalismo (1976-1982)*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL), 1985.

aumentos a cambio de crédito subsidiado. Indirectamente, además, el salario real creció fuertemente por la disminución de costos clave de la canasta familiar, como el congelamiento de alquileres urbanos y los arrendamientos rurales; el de los servicios públicos, progresivamente nacionalizados; y el de los alimentos, sujetos a controles de precio y a subsidios indirectos⁶².

El otro elemento clave del nuevo modelo de intervención fue la consolidación de una fuerte tutela pública del contrato de trabajo. El Estado medió en los conflictos entre capital y trabajo, aplicando como novedad la fórmula de la conciliación obligatoria, fallando en una cantidad cada vez mayor de casos a favor de los asalariados, imprimiendo intensidad y masividad a la dinámica mediadora. Las leyes regulatorias del contrato de trabajo otorgaron carácter obligatorio a las nuevas condiciones de trabajo; e incluso aparece el Fuero Laboral como parte del dispositivo tutelar de las condiciones de salarización de la fuerza de trabajo.

De la misma manera, si la tradición de un sindicalismo menos hostil hacia el Estado y más inclinado a brindar servicios sociales a sus afiliados preexiste al período 1943-45, su reconocimiento legal masivo y su transformación en sociedades capaces de recaudar aportes multiplican y extienden enormemente ese rol. La masiva afiliación de los asalariados y la creciente obligatoriedad de los aportes a fondos sociales convirtieron a las federaciones sindicales en el anclaje básico de la protección social argentina. Los antiguos Fondos Previsionales se multiplicaron y ampliaron su gama de servicios, a la vez que continuaba la diferenciación entre fondos previsionales (jubilaciones y pensiones) y fondos mutuales de salud y recreación, las “Obras Sociales”. De estos años data además la aparición de las asignaciones familiares por convención colectiva. Hacia el final del período la cobertura de riesgos de la vida activa se había ampliado enormemente (con exclusión del desempleo) y abarcaba a la casi totalidad de los asalariados formales.

El “sistema”, continuó estando armado en base a cajas autónomas, dependientes más o menos directamente de los sindicatos, y por ende fragmentadas según patrones regionales y de ramas de actividad. La tendencias clave del sistema de seguros de vejez fue sin embargo la aparición de una regulación pública que, a través del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), garantizó (a) la extensión de la cobertura de los fondos previsionales a la casi totalidad de los asalariados (482.000 en 1943 a 4.691.000 en 1954); (b) la homogeneización del sistema de cotizaciones y beneficios entre sectores asalariados; (c) la generalización del criterio del haber jubilatorio como porcentaje de la retribución alcanzada en la actividad; y (d) la definitiva transformación de los regímenes de capitalización en sistemas de reparto, con fuertes tendencias deficitarias⁶³. En el caso

⁶² Estos aumentos se pueden medir directa o indirectamente. De manera directa, en 1955 los salarios reales se situaban por encima del 64% 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 al interior de los sectores asalariados, por último, parecen haber beneficiado a los sectores no calificados, y haber disminuido la brecha entre asalariados. Ver GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas: *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*; Buenos Aires, Ariel, 1998. De manera indirecta, se pueden medir como cambio en las formas de vida de la población, notablemente como masificación del ocio. Ver TORRE, Juan Carlos y PASTORIZA, Elisa: “La democratización del bienestar”; en TORRE, Juan Carlos: *Los años peronistas (1943-1955)*; Tomo VIII de la Nueva Historia Argentina; Buenos Aires, Sudamericana, 2002.

⁶³ El régimen de capitalización se transforma en régimen de reparto cuando los fondos que entran por cotizaciones de activos sólo alcanzan para hacer los pagos de las prestaciones de los pasivos. Entre las causas principales que propiciaron la descapitalización de las cajas y su tendencia al déficit se suele señalar a la inflación, la baja rentabilidad de la parte invertida de los fondos, el incremento de los haberes jubilatorios sin correlación en los ingresos, y el retiro prematuro de los trabajadores activos. Ver

de los seguros de salud, se profundiza un proceso que sólo adquiriría forma definitiva en el posperonismo. Los seguros de salud argentinos se consolidarán en forma de organizaciones mutuales cogestionadas por empleadores y gremios, sin integración formal alguna con el sistema de hospitales públicos, con un conjunto de normas que otorgarían cierta homogeneidad mínima a la cobertura pero un trasfondo de fuerte fragmentación entre ramas de actividad y regiones.

Los cambios del período 1943-1955 fueron clave también en el conjunto de políticas universalistas. En la más asentada de estas políticas, el sistema de educación pública, la etapa implicó la extensión y masificación de la enseñanza media y secundaria; y la aparición de la preocupación por estrategias de instrucción vinculadas al desarrollo económico: las necesidades productivas y las lógicas del mercado de trabajo. En salud pública el balance es ambiguo, en la medida en que los proyectos originales de centralización y semiestatización quedan relativamente trancos; y al mismo tiempo el crecimiento del sector público en salud es intenso. La expansión de la red de hospitales públicos y de su capacidad de atención serán resultado del esfuerzo presupuestario de los gobiernos provinciales y de la Fundación Eva Perón. El Estado nacional se mantuvo en estrategias de coordinación suprajurisdiccional y en el desarrollo de instituciones especializadas en atención específica; o en el desarrollo de medicamentos clave. El cambio más dramático en políticas universales provino de la estatización de los servicios públicos. Se nacionalizaron o crearon instituciones públicas de servicios en las comunicaciones, una parte importante del sistema de transportes urbanos e interurbanos, la infraestructura sanitaria y los servicios de energía. Además del impacto en el peso real del sector público sobre el Producto Bruto Interno; esto tuvo un importante impacto redistributivo en forma de universalización del acceso y reducción relativa de costos de vida.

El fuerte cambio de modelo de política social se reflejó también en la política asistencial. En los años '30 era perceptible el avance de una visión que sintetizaba los problemas sociales en una trama única y los ligaba a un criterio de derecho ciudadano. Luego de la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social de 1933, el Poder Ejecutivo somete al Parlamento una Ley de Asistencia y Previsión Social, en cuyo artículo primero se lee que “todo argentino (...) tiene derecho (...) a ser reconocido gratuitamente por las autoridades públicas en los actos de desamparo ocasionados por abandono en la menor edad, desocupación, enfermedad, invalidez y vejez”⁶⁴. El proyecto inicial del Estado peronista fue de crear un sistema público de asistencia a la pobreza que integrase intervenciones sanitarias y transferencias distributivas, y que absorbiese directamente a la estructura filantrópico-caritativa. Muy pronto, sin embargo, el grueso de la política asistencial pública se canalizó a través de la Fundación de Ayuda Social Doña María Eva Duarte de Perón (más tarde Fundación Eva Perón, en adelante FEP)⁶⁵.

La FEP realizó un doble tipo de acción: la “ayuda social directa” –distribuciones de bienes (muebles, ropa, juguetes, máquinas de coser, medicamentos y equipamiento médico) y de dinero (efectivo y becas)– y el mantenimiento de una infraestructura de

FELDMAN, Jorge; GOLBERT, Laura e ISUANI, Ernesto: *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL), 1988.

⁶⁴ Citado por TENTI FANFANI (op. cit.), p. 75.

⁶⁵ Además de las visiones impresionistas de las biografías de Eva Duarte de Perón (en especial ver DUJOVNE ORTIZ, Alicia: *Eva Perón. La madone des sans-chemise*; Paris, Grasset, 1995) véase GRASSI (1989, op. cit.); TENTI FANFANI (op. cit.); PLOTKIN, Mariano: *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946-1955)*; Buenos Aires, Ariel, 1993; VALLINA, Marcelo: *O Peronismo e a Fundação Eva Peron. O Longo Braço Do Regime*; Dissertação de Mestrado; Universidad Federal do Rio de Janeiro, 1995; y ROZAS PAGAÑA (op. cit.).

instituciones asistenciales –hogares de tránsito y de ancianos, proyectos de vivienda, hospitales, centros recreativos y colonias de vacaciones, proveedurías de bienes a precios subsidiados. En composición de ingresos la FEP distribuía en forma de política asistencial recursos provenientes fundamentalmente del Estado nacional y de los sectores asalariados. En composición de gastos equivalía al de varios ministerios sumados. La importancia histórica de la FEP está, sin embargo, en dos aspectos fundamentales. Todas las intervenciones llevaban como marca un discurso legitimatorio que circulaba entre la reivindicación del derecho a la asistencia social (y un enfrentamiento con la beneficencia) y la generación de un agradecimiento masivo al gobierno y a Eva misma que “politizaba” la relación FEP/Estado-receptores. En la FEP se combinaba la consolidación de una idea de obligación universal del Estado en la atención a la pobreza con el descubrimiento del potencial político-electoral de la asistencia social.

La impronta del Estado Social argentino –una tutela estatal comprehensiva y al mismo tiempo fragmentada sobre las relaciones salariales– marcó los modos de integración social de la Argentina en las décadas siguientes al peronismo clásico. Los fortísimos vaivenes políticos de la segunda mitad del siglo, quizás aún más que la inestabilidad macroeconómica, hicieron variar la intensidad y la dirección de esta tutela: los sectores incluidos y parcialmente excluidos del paraguas protectivo de un Estado semimilitarizado y feudalizado por una “sociedad civil” más fuerte que lo que una lectura superficial del proceso ha tradicionalmente sugerido. La perennidad del modelo tutelar atravesó, sin embargo, ideologías y posiciones políticas, siendo sus matices más que su espíritu general lo que las coyunturas políticoeconómicas tematizaron.

Luego del golpe de Estado de 1955, y a pesar de un breve intento de revisión general de la política social peronista, las tendencias de lo que hemos denominado *política del trabajo* en el período 1943-55 se consolidaron: un contrato de trabajo pautado y regulado por el Estado según formas fordistas, con 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 unificado “por debajo” a través de la intervención pública. Así, la centralización-semiestatización de las cajas previsionales se produce en 1958⁶⁶ y la consolidación de sus sistema de reglas en 1969; en 1963 la ley regula por primera vez un salario mínimo obligatorio e indexable; y en 1970 se consolida el régimen de seguros de salud de las Obras Sociales⁶⁷. Significativamente, una regulación jurídica unificadora de los aspectos tutelares y fordistas del contrato de trabajo –la ley 20.744– aparecerá recién 1974. Las *políticas universales* mantuvieron y profundizaron las tendencias anteriores, ampliando los “mínimos de ciudadanía” garantizados por la educación, la salud y los servicios públicos. Las *políticas asistenciales* continuaron ocupando un lugar marginal en el marco de una economía de pleno empleo y masivamente formal.

El aspecto más conflictivo y cambiante en el período 1955-76, con mayor impacto probablemente en los matices del complejo de política social fue la relación entre el Estado y el movimiento obrero organizado. La revisión del lugar clave que esta relación había ocupado en el período 1943-55 se constituyó en uno de los objetivos primordiales de los gobiernos posteriores. Estos oscilaron entre intentar el desmonte

⁶⁶ Los Fondos Previsionales fueron unificados en tres cajas públicas: autónomos, comercio e industria; y sus sistemas actuariales, cotizaciones y regímenes de prestaciones homogeneizados. Las condiciones de retiro (edad y cantidad de aportes) y de percepción de jubilación (cálculo de los montos según niveles de ingreso promediados en el tiempo) fueron reguladas por la ley 18.037 de 1969.

⁶⁷ La ley 18.610 determinó la integración obligatoria al sistema de Obras Sociales de la totalidad de la población trabajadora con relación de dependencia, junto con sus familiares directos; y colocó la administración de los fondos en la órbita de las organizaciones sindicales.

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; 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 macroeconomía y las microeconomías. Esta situación *politizó* radicalmente al diálogo Estado-sindicatos, en la medida en que estos últimos eran al mismo tiempo los representantes políticos de los asalariados y del peronismo proscrito, partido de oposición mayoritario de gobiernos civiles y militares. Así, aspectos clave del desarrollo del Estado Social quedaron en el centro de un sistema político extraparlamentario⁶⁸.

Como se sabe, la crisis del modelo de crecimiento económico y de las formas de intervención del Estado Social trajo aparejada una paulatina degradación de las condiciones de generación de empleo y de financiación de la estructura de la protección social. Durante la segunda mitad de los años '70 y durante los años '80 la Argentina presenció el crecimiento de la pobreza, la caída en la tasa de generación de empleo, la saturación del sector cuentapropista y las pérdidas de posición de los salarios reales y de la calidad de la protección social de los asalariados. La alta homogeneidad social relativa que caracterizaba al país comenzó a abrir paso a procesos “centrífugos” que quedaron de manifiesto en los años '80.

Aunque la dictadura militar de 1976-83 significó un parteaguas en la historia política y económica argentina, los cambios no redundaron en una alteración definitiva del modelo de política social. El impacto más importante se verificó en una fuerte restricción de la influencia sindical en la negociación colectiva tripartita con Estado y patronales que permitió una fuerte caída del salario real, un disciplinamiento represivo de la mano de obra y la intervención del sistema de Obras Sociales. Este disciplinamiento se apoyó en facciones del sistema sindical políticamente proclives a la propia dictadura⁶⁹. El disciplinamiento represivo sobre los asalariados se combinó con formas de terrorismo de Estado destinadas a neutralizar la movilización social en organizaciones comunitarias barriales que había sido una característica de los años '70, a través de la desaparición física (por encarcelamiento o asesinato)⁷⁰. Es la dictadura, por último, la que inicia el proceso de descentralización de la educación pública y el de privatización parcial de los servicios públicos.

La transición democrática (1983-1991) fue una etapa de crisis abierta del modelo de integración social, de las capacidades presupuestarias del Estado y del complejo argentino de política social; pero la compleja dinámica del sistema político evitó que esa crisis redundara en transformaciones sustantivas. La política laboral estuvo signada por la negociación directa Estado-sindicatos de la indexación salarial en un contexto de fuerte inflación y de convenciones colectivas congeladas. El complejo de políticas de salud fue el que estuvo más cerca de reformas sustantivas, aunque al cabo de los '80 esas reformas habían sido sólo marginales⁷¹. Los intentos de continuar la estrategia de

⁶⁸ Las convenciones colectivas de trabajo, por ejemplo, podían ser convocadas o suspendidas, el balance público inclinado hacia el capital o el trabajo, de acuerdo a la coyuntura macroeconómica, claro; pero también a la coyuntura política o a la relación particularmente buena o mala de esa rama sindical con ese personal público. El sistema de convenciones, por lo tanto, fue perdiendo centralidad como lugar de procesamiento de conflictos laborales.

⁶⁹ Ver FERNÁNDEZ (op. cit.).

⁷⁰ Para el surgimiento del paradigma de desarrollo comunitario en el trabajo social ver TENTI FANFANI (op. cit.). Para esto último combinado con el impacto de la dictadura ver ROZAS PAGAZA (op. cit.).

⁷¹ El sistema enfrentó por primera vez la posibilidad de cambios en la década de 1980, cuando empezó a ser evidente el crecimiento de población sin cobertura formal y la situación financiera delicada de los hospitales públicos y de las Obras Sociales (OOSS). El decreto 2.367/86 puso en vigencia las leyes

privatización de servicios públicos quedaron también trancos. En el mundo de la política asistencial, por último, es donde se registró la aparición de la estrategia de combate a la pobreza con programas de emergencia alimentaria focalizados.

La etapa del Estado capitalista neoclásico

Por las razones que reseñáramos más arriba, la economía del Estado neoclásico implicó una profunda reforma del complejo de política social en los países capitalistas. *La política de empleo* contribuye a reformar el mercado de trabajo garantista de la etapa anterior. De modo acorde al diagnóstico que el nuevo complejo hegemónico neoliberal hace de la coyuntura económica internacional de los '70 y '80, las intervenciones públicas se orientan a la desregulación general del mercado de trabajo y la reducción del peso relativo de los costos laborales. Esto implicó estrategias de flexibilización de las pautas contractuales del fordismo, de modo de acompañar los procesos de reducción y flexibilización de recursos humanos en los sectores público y privado. También se plasmó en una remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando (o extendiendo la esfera) de los cuasimercados de gestión privada y regulación pública de seguros sociales.

Parte del mismo diagnóstico hegemónico, sostenido por una trama de intereses y una cosmovisión teórica, aceptado e implementado transversalmente por partidos políticos de origen múltiple, fue la necesidad de reducir el peso fiscal del Estado. Esto dio lugar, en términos de la *política universalista*, a estrategias de revisión de las competencias públicas de educación, salud e infraestructura social. En la educación y la salud públicas, las estrategias se orientaron a procesos de desconcentración y descentralización, generando autarquía de regímenes y establecimientos en el marco de regulaciones básicas generales. En la infraestructura social básica se promovió, además de la descentralización de la gestión, la privatización lisa y llana de los servicios públicos.

Entre la nueva estrategia pública y la dinámica macroeconómica de las últimas décadas del siglo XX, tendió a generarse un mercado de trabajo con fuertes tendencias al desempleo estructural, a la dispersión salarial y a la informalidad. Coherentemente con los cambios anteriores, la *política asistencial* se orientó a la creación de una red mínima de intervenciones estratégicas sobre los grupos percibidos como portadores de mayor riesgo relativo en la nueva estructura socioeconómica. Se multiplicaron de este modo las intervenciones en forma de “programas sociales”, con objetivos, plazos y financiamientos limitados; con fuertes transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas. Los programas sociales se basaron en una intensificación de la focalización de la intervención en necesidades y grupos específicos, inaugurando además modalidades de reinserción tutelada de sujetos y grupos de riesgo en el mercado de trabajo.

19.337 de 1971 y 20.222 de 1973 que tenían como objetivo procesos de descentralización hospitalaria con criterios de organización regional. La ley del Seguro Nacional de Salud de 1988 (ley 23.661), por su parte, tenía como objetivo integrar a las OOSS y al sistema público creando un seguro universal, públicamente regulado, que abarcara a los trabajadores autónomos y a los “indigentes asistenciales”. Pero 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 una Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) con el objetivo de administrar un fondo de compensación tendiente a disminuir las inequidades entre OOSS. Por último, la ley de Obras Sociales (23.660 de 1988) devolvió el control de las OOSS a las federaciones sindicales.

El Estado capitalista neoclásico en la Argentina

En términos generales, se podría decir que en la última década del siglo XX se presencia un proceso de *asistencialización* de la política social argentina. Es decir, hay un cambio fundamental en la intervención sobre el mercado de trabajo, que desregula completamente las formas de salarización y el sistema de seguros sociales, incluso privatizando parcialmente una parte de ellos. Hay una fuerte caída de la calidad de la cobertura de los sistemas universalistas del Estado y la desaparición completa del sistema de servicios públicos como tales, quedando sólo una laxa y cuestionable regulación en su lugar. Por último, adquiere una centralidad inmensa la política asistencial, tanto que gran parte de la legitimidad sociopolítica del Estado argentino parece pasar a depender de esa política asistencial.

Como se sabe, la crisis del modelo de crecimiento económico y de las formas de intervención del Estado Social trajo aparejada una paulatina degradación de las condiciones de generación de empleo y de financiación de la estructura de la protección social. Durante la segunda mitad de los años '70 y durante los años '80 la Argentina presenció el crecimiento de la pobreza, la caída en la tasa de generación de empleo, la saturación del sector cuentapropista y las pérdidas de posición de los salarios reales y de la calidad de la protección social de los asalariados. La alta homogeneidad social relativa que caracterizaba al país comenzó a abrir paso a procesos "centrífugos". El cambio en las formas de acumulación de los años '90 agravó y consolidó este proceso en vez de detenerlo. El empleo se estancó, y un proceso de reemplazo de empleo estable por empleo precario afectó a una parte importante de los asalariados; el sector cuentapropista perdió su carácter de alternativa de mayores ingresos y se transformó en refugio para desempleados sin cobertura; la degradación financiera de la protección social abrió paso a una pérdida de calidad de la cobertura y a la privatización de una parte creciente de los servicios; la pobreza comenzó, finalmente, a mostrar caras cada vez más complejas: a la pobreza estructural del migrante interno que no accede a una mayor calidad de vida se agregó la del asalariado desempleado o la del cuentapropista insertado cada vez más precariamente en un mercado en franco proceso de achicamiento; al freno de la movilidad social ascendente se le sumó la movilidad social descendente y principios de aislamiento de sujetos y colectivos que bordean situaciones de exclusión.

La política social argentina sigue de cerca y consolida estos procesos sociales. En ello repite la experiencia de otros países occidentales y agrava además la situación con algunas de sus propias singularidades. Adaptándose a las condiciones de funcionamiento de los capitalismo de fin de siglo, la intervención social del Estado viró en casi todas partes hacia la búsqueda de formas de reinsertar sujetos que habían perdido su calidad de asalariados (y con ella toda forma de protección pública); y/o (según los casos nacionales) hacia la búsqueda de formas de proteger sujetos cuya salarización es de tan baja calidad que ya no garantiza el acceso a una protección social abarcativa. En Argentina se verifica, también, el pasaje desde un Estado predominantemente regulatorio de una sociedad salarial a un Estado que sólo compensa parcialmente la degradación de aquélla. En los términos propuestos, a la degradación propia de la relación salarial como vector de integración social sucede la deconstrucción sistemática del complejo de intervenciones en el centro y la multiplicación, bastante menos sistemática, de políticas en las márgenes.

En el ámbito de la *política laboral*, la ley ya no garantiza que una relación salarial formal esté organizada de manera de proveer los ingresos monetarios mínimos para la subsistencia del asalariado/a y de su grupo doméstico. Las leyes de empleo de

1991 y las subsiguientes neutralizaron el efecto del salario mínimo, al sujetarlo a una negociación colectiva macro que culminó en la práctica en un congelamiento de los mínimos para toda la década. La tutela contractual homogeneizante de una relación salarial estable dejó lugar a un paraguas jurídico laxo, bajo el cual conviven contratos enormemente heterogéneos. La flexibilización contractual, pensada para adaptar la estructura del empleo a nuevos procesos productivos, redundó en la Argentina en procesos de precarización laboral⁷².

La aparición de las curiosamente denominadas “políticas activas de empleo” por parte del Estado nacional y algunos Estados provinciales y municipales completa esta transformación. El achicamiento del mercado de trabajo es tal, que se trata de crear instancias alternativas de obtención de ingreso monetario⁷³. Esas instancias revisten para sus receptores el carácter de relaciones salariales, a pesar de que formalmente sean presentadas como programas asistenciales de tipo *workfare*, es decir subsidios a desempleados con contraprestación en forma de trabajo. La creciente extensión e importancia política de estos programas da cuenta de las profundas modificaciones de la estructura del empleo en la Argentina.

Completando la mutación de la política social, a los cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo y en la política laboral se sumó la transformación sustancial del sistema de seguros sociales. El sistema previsional⁷⁴ y el

⁷² La Ley Nacional de Empleo de 1991 (24.013) fue la primera reforma importante a la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo, habilitando la creación de nuevas modalidades de contratación temporaria que flexibilizaron el modelo único de contrato de tiempo completo y duración indeterminada. Esto tuvo como consecuencia que una gran parte del nuevo empleo de la coyuntura de crecimiento del Producto Bruto Interno que se registró desde 1991 se realizara en modalidades temporarias de contratación. Al mismo tiempo se transformaron los módulos de cálculo de la jornada laboral permitiendo una mayor flexibilidad en la asignación horaria de tareas a los asalariados. Esto redundó en una reducción del costo salarial total, en la medida en que se redujo la cantidad de horas extra trabajadas (horas adicionales a los máximos establecidos por la ley). Por último, la ley creó el primer sistema de seguro de desempleo, administrado por un Fondo Nacional de Empleo, pero limitando su extensión a los asalariados formales del sector privado, lo cual determinó que su impacto sobre el porcentaje de desempleados fuese bastante bajo. La ley 24.028, aprobada simultáneamente, modificó además el régimen de indemnizaciones por despido limitando el concepto de causa injustificada y estableciendo topes a las indemnizaciones por accidentes de trabajo. Las modificaciones de 1991 se extendieron a partir de 1995 con las leyes 24.465 y 24.467 de Empleo de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs), que flexibilizaron aún más las condiciones de contratación y de despido, regularon un período de prueba, y habilitaron negociaciones colectivas por empresas. Todo esto se hizo fijando un umbral de empleados alto (50) para la adjudicación de la categoría de PYME, y por ende alcanzando estimativamente a cerca del 65% del total de asalariados. Inmediatamente después la ley 24.522 o Ley de Quiebras creó la figura de un “convenio colectivo de crisis”, autorizando a suspender las normas públicas y a renegociar las condiciones de trabajo en caso de concurso preventivo de las empresas.

⁷³ La más importante de las cuales ha sido el Plan Trabajar, complementado a partir de 2000 con el Programa de Emergencia Laboral, masificado desde 2002 con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (todos cofinanciados por el Estado argentino y el Banco Mundial), y con sucedáneos provinciales de los cuales el más importante, cuantitativamente, es el Plan Barrios Bonaerenses de la provincia de Buenos Aires. Estos programas prevén la financiación de la mano de obra para trabajos de relevancia comunitaria (infraestructura vial, sanitaria y cultural de barrios vulnerables, así como emprendimientos de asociaciones comunitarias locales), fijando criterios de selección de beneficiarios (desempleados, jefes de familia o con personas dependientes a cargo). Funcionan como contrataciones temporarias de muy baja remuneración, sin protecciones sociales adicionales, administradas por el Estado nacional e implementadas por provincias, municipios y organizaciones no gubernamentales.

⁷⁴ En 1994 la Ley de Reforma Previsional dividió al sistema en dos partes independientes: una privada funcionando según criterios de capitalización y una pública para administrar el sistema tradicional. La parte privada se conformó con un conjunto de empresas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) que recaudan las cotizaciones previsionales capitalizándolas en fondos de inversión y compitiendo entre sí por la rentabilidad de operaciones financieras que se realizan dentro de unos marcos fijados por la ley. El ANSeS (Administración Nacional del Seguro Social) por su parte, continúa

sistema de seguros de salud⁷⁵, principales componentes de la seguridad social argentina, fueron parcialmente privatizados y sus componentes de redistribución intergeneracional o intersectorial severamente restringidos. La seguridad social ya no tenderá a homogeneizar la condición salarial entre los extremos, sino que reproducirá en la calidad de la atención de salud y en las prestaciones de retiro el éxito relativo de cada individuo en los ingresos de su vida activa.

Las políticas universales del Estado argentino acompañan también la tendencia. El sistema educativo público sufre hace bastante tiempo de una degradación de la calidad de la enseñanza en sus tres niveles. Este proceso revela irracionalidades sistémicas que son incluso independientes de la variable presupuestaria. La descentralización hacia el nivel provincial del nivel secundario, sólo parcialmente acompañada de transferencia de recursos acordes, ha agravado la degradación. La tendencia a una educación de calidad diferenciada entre sector público y privado es visible, y está sólo frenada probablemente por la relativamente baja competitividad que ha ofrecido hasta ahora la enseñanza en el propio sector privado. La racionalización de recursos que encubren los decretos de Hospitales Públicos de Autogestión, llevando en muchos casos a los hospitales públicos al límite de la pérdida de la calidad de gratuitos, completa la nueva estratificación de gasto y calidad de prestaciones⁷⁶.

Como tendencia general, el aspecto asistencial de las políticas sociales ha pasado a ser el ámbito fundamental de las nuevas formas de intervención social del Estado argentino durante los años '90. El Estado argentino ha optado políticamente, en el contexto de sus opciones de gobernabilidad (alianzas, límites fiscales y elecciones de política económica) por multiplicar y –recientemente– sistematizar los programas que brindan asistencia alimentaria y nutricional, asistencia de salud y empleo temporario. Estos programas han tomado una creciente centralidad, al punto que se asocia –en el discurso mediático, en la práctica estatal, en los diagramas burocráticos, en los usos de

administrando el sistema público de reparto. El criterio de prestación jubilatoria cambia sustancialmente en el sistema de capitalización, puesto que se elimina el componente redistributivo que, aunque marginal, caracterizaba al sistema público de reparto. En efecto, en el sistema de reparto, la prestación jubilatoria se calculaba en base a un porcentaje indexable según el costo de vida de los mejores salarios de la última etapa activa. Esto implicaba una reducción relativa, en la etapa de retiro, de las desigualdades de ingreso de la vida activa. En el sistema de capitalización la prestación jubilatoria depende estrictamente de los montos cotizados y del éxito de los movimientos financieros de la AFJP, lo cual tiende a plasmar más fielmente en los montos de jubilación la estructura de ingresos de la población activa y las coyunturas macroeconómicas.

⁷⁵ A través del decreto 2.284 de 1991 se inicia un proceso de desregulación de las Obras Sociales (OOSS) que culmina con el decreto 9 de 1993, destinado a permitir la libre elección de su OS por parte de los asegurados y limitando las restricciones a la libre subcontratación de servicios por parte de las OOSS. El objetivo de la reforma era eliminar gradualmente la relación entre OS y federación sindical, forzando la creación de un conjunto más pequeño y homogéneo de prestadoras semiprivadas de salud que integre a las OOSS y las empresas de medicina privada. El resultado fue un aumento de la fragmentación sistémica, en la medida en que las OOSS administran un seguro de salud desfinanciado por la dinámica del mercado de trabajo, mientras que las empresas de medicina privada venden libremente servicios en el mercado de consumidores y al mismo tiempo a las propias OOSS.

⁷⁶ El decreto 578 de 1993 reglamentó por el funcionamiento de los Hospitales Públicos de Autogestión (HPA), que habían sido creados por leyes nunca reglamentadas de los años 1971 y 1973. Los HPA continúan funcionando en la jurisdicción originaria (provincial o municipal) pero con administraciones autónomas capaces de gestionar con un criterio empresarial los aportes presupuestarios que les asigne su jurisdicción (de acuerdo a un cálculo de rendimiento y tipo de población asistida) y los ingresos que el propio hospital facture. En efecto, los HPA deben brindar atención médica a toda la población y, en forma gratuita, a los pacientes carentes de recursos; pero están habilitados a “facturar prestaciones a la población con cobertura social”. El modelo de los HPA enfrenta sin embargo graves problemas para consolidarse, dadas las dificultades de pago de las OOSS y la baja capacidad contributiva “voluntaria” de los usuarios.

las organizaciones comunitarias, etc.– “políticas sociales” a programas y políticas asistenciales.

Si la desregulación que demanda el capitalismo posestatista diluye una parte importante de la fuerza integratoria y de los parámetros de protección que brindaban las relaciones salariales, la degradación del empleo y de las condiciones de vida de un sector importante de la población potencia a la vez las necesidades de intervención asistencial del Estado. El resultado es una “fuga” hacia formas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada en niveles subnacionales, semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales religiosas y comunitarias, y cofinanciada por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o “Banco Mundial”). Los organismos multilaterales, claro está, aparecen con el doble rol de posibilitar el financiamiento de una parte de la intervención social del Estado nacional y de condicionar y monitorear las formas de esa intervención. La política asistencial, tradicionalmente asociada a la caridad, la filantropía o el clientelismo, pasa a ser sinónimo de eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos, y de justicia distributiva en el plano de la legitimación de las formas de intervención del Estado.

Una visión de conjunto

Los cuadros que siguen resumen esquemáticamente el interjuego de las tres regiones y los tres períodos de la política social moderna en los países capitalistas.

Cuadro n° 3: Los esquemas de política social del Estado capitalista clásico, del Estado social y del Estado neoclásico.

Períodos	Regiones		
	Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Estado capitalista clásico	Políticas de generación de mercados de trabajo y disciplinamiento de la mano de obra. Regulación de las formas contractuales tendientes a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. Seguros sociales mutualistas, progresivamente promovidos y regulados por el Estado.	Secularización de la educación básica con imperativos de homogeneización sociocultural y adecuación a las necesidades productivas. Profesionalización y desasistencialización de la salud pública. Surgimiento de intervenciones tendientes a generar infraestructura social básica.	Secularización parcial de los dispositivos asistenciales y adecuación a las demandas de la expansión del trabajo asalariado.
Estado social	Políticas de pleno empleo y de generalización de las relaciones salariales formales. Regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo. Generalización del sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando la cobertura de los riesgos de la vida activa.	Expansión universalizante del sistema de educación pública, incluyendo instrucción media y superior. Creación de una red de salud pública subsidiada y/o provista directamente por el Estado. Servicios de infraestructura social básica regulados, subsidiados o gestionados directamente por el Estado.	Programas sociales (transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios) coyunturales a individuos y sujetos en situaciones de pobreza hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo.

Estado capitalista neoclásico	Políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al desempleo y la informalidad. Políticas de desregulación y flexibilización contractual. Remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando (junto a, o en lugar de la estructura de seguros sociales) cuasimercados de gestión privada y regulación pública.	Revisión de las competencias públicas de educación en favor de procesos de descentralización. Revisión de las competencias públicas de salud en función de los nuevos cuasimercados. Revisión de las competencias públicas en infraestructura social básica: descentralización de la gestión y privatización de los servicios públicos.	Multiplificación de los programas sociales, intensificación de la focalización y predominio de modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo.
--------------------------------------	--	---	--

La política social moderna en la Argentina no fue una excepción a estas etapas, aunque presentó singularidades, como cualquier otro caso nacional. En el cuadro que sigue se presenta un esbozo de estas especificidades, partiendo del marco de periodización que sugerimos.

Cuadro n° 4: La política social argentina en perspectiva histórica

Períodos	Regiones		
	Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Estado capitalista clásico (1880-1943)	Consolidación de un mercado de trabajo libre y disciplinamiento de la mano de obra a sus condiciones de funcionamiento. Regulación mínima de las formas contractuales, tendiente a garantizar la reproducción básica de la fuerza de trabajo. Seguros sociales asociativos y mutualistas, escasamente regulados por el Estado.	Secularización de la educación básica con imperativos de homogeneización sociocultural y expansión de la cobertura pública en educación media y superior. Profesionalización y desasistencialización de la salud pública. Surgimiento de intervenciones tendientes a resolver problemas de infraestructura social básica en el marco del rápido proceso de crecimiento urbano.	Secularización parcial de los dispositivos asistenciales y convivencia de los enfoques de la caridad y la beneficencia.
Estado social (1943-1991)	Políticas de generalización de las relaciones salariales formales en un marco de pleno empleo. Regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar la tutela pública de las condiciones de trabajo. Generalización del sistema de seguros sociales a los asalariados formales en salud, previsión, y asignaciones familiares.	Expansión universalizante del sistema de educación pública e inclusión de políticas adaptativas a las necesidades productivas. Creación de una red de salud pública subsidiada y/o provista directamente por el Estado, predominantemente provincial. Servicios de infraestructura social básica gestionados directamente por el Estado, predominantemente nacional.	Estatización de la asistencia social en transferencias de bienes, servicios coyunturales a individuos y sujetos en situaciones de pobreza.

Estado capitalista neoclásico (1991-)	Políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al cuentapropismo, el desempleo y la informalidad, abandonando a la dinámica teóricamente automática del mercado de trabajo la regulación de los agregados de empleo. Políticas de desregulación y flexibilización contractual con tendencia a la reducción de costos salariales y la precarización contractual. Remercantilización de la cobertura de los riesgos de la vida activa en forma de cuasimercados de gestión privada y regulación pública en salud y previsión social.	Descentralización del sistema educativo hacia los niveles provinciales, con problemas crecientes de financiamiento y fragmentación entre jurisdicciones. Revisión de las competencias públicas de salud, autarquizando instituciones en un contexto de multiplicación de la demanda. Servicios de infraestructura social básica privatizados, con una regulación pública focalizada en la garantía de tasas de ganancia y una notoria laxitud en el control de la calidad de las prestaciones.	Multiplicación y masificación de programas sociales focalizados; con objetivos que combinan el sostén de la subsistencia física básica con dispositivos de neutralización de potenciales estallidos sociales.
--	---	--	---

Recapitulando

Hemos ofrecido aquí una breve sistematización de una parte de la producción bibliográfica histórico-conceptual de la política social moderna y la política social argentina. Además del interés de contribuir a la discusión en el campo de las teorías de la política social, el espíritu que anima estas notas es subrayar la importancia de un enfoque que reconozca los clivajes de las intervenciones del Estado en la organización de las sociedades contemporáneas. Este reconocimiento es tanto más importante en el caso de intervenciones que revisten la dimensión socialmente estructurante de la política social.

La política social es demasiado frecuentemente entendida a través de dos visiones polares que vacían la complejidad de sus clivajes. Una de ellas parte del aislamiento –siempre caro a economistas y politólogos, ahora novedosamente también a sociólogos y antropólogos– entre Estado y Sociedad Civil, presentado como estrategia conceptual a veces, como visión del mundo otras. Ese aislamiento escinde al Estado de las configuraciones que producen su sentido. Conduce a pensar a la política social como un conjunto de unidades aislables de las tramas que las cogenaran y explican sus efectos. Reduce la política social a un conjunto de herramientas técnicas de gestión compensatoria o reparatoria de las consecuencias del funcionamiento macroeconómico. Limita la discusión de la política social a cuestiones de eficacia y eficiencia en el diseño y el financiamiento de las intervenciones públicas.

La otra visión simplifica a la política social desde el otro extremo. La concibe (como concibe al propio Estado) como mecánicamente dependiente de las estrategias de legitimación socioeconómica del modo de producción capitalista. La reduce a un conjunto de herramientas de funcionalización económica de sujetos, disciplinamiento de grupos de riesgo y neutralización de conflictos sociales. Limita la discusión de política social a la identificación del modo en que ésta responde (de manera inmediata o a través de la coartada conceptual de la “última instancia”) a los imperativos de reproducción sistémica.

Reconocida la complejidad de sus clivajes, la política social ofrece un espectáculo bien diferente. Sus formas adquieren los trazos de los modos de integración social en cuya trama la propia alocución *social* adquiere sentido. Como ha demostrado convincentemente la sociología moderna, esta trama está fuertemente determinada por los modos que adquiere la división social del trabajo: en las sociedades contemporáneas,

por las formas de empleo y salarización. Alrededor de estas se tejieron los regímenes modernos de política social, tanto para bien (en sus modalidades integrativas) como para mal (en sus modalidades represivas).

En el mundo contemporáneo, la pérdida de fuerza socialmente estructurante del vector de salarización y las formas que adquiere la política social muestran otros patrones de integración social. Asistimos a un proceso centrífugo cuyo resultado es la fragmentación de esferas de integración social progresivamente segmentadas, cuyos límites ilustran las ideas impresionistas de “autosegregación” de las *élites* y la “exclusión” de los grupos sociales con problemas socioeconómicos.

El enfoque sugerido permite, por último, abordar el estudio de políticas sociales desde una óptica más abarcativa que, lejos de invalidar al análisis clásico de políticas públicas, apunta a criticar sus versiones más empiristas y esquemáticas. Las relaciones entre integración social, cuestión social y política social, reconstruidas históricamente, ayudan a distinguir analíticamente cómo se constituyen centros y márgenes de una formación social, así como entrever aspectos esenciales de la dinámica sistémica.

En lo que respecta al caso argentino, lo que se ha intentado aquí es contribuir al debate que los cambios políticos recientes han abierto, resaltando la importancia de un enfoque global para comprender desde una mejor perspectiva las características, los problemas y los potenciales caminos futuros de la política social argentina.

Buenos Aires y Lima, enero de 2005