

# II Congreso Latinoamericano de Teoría Social

MESA 39 La política social en debate. Enfoques y perspectivas para pensar sus reorientaciones  
actuales en Argentina y América Latina

## ¿Avanzando hacia atrás? Estado, actores sociales e ideología en el asomo de otra política social en Argentina.

---

*VILARIÑO RAMIRO*

*Alumno de Maestría en Políticas Sociales Urbanas*

*Universidad Tres de Febrero*

---

*La asunción de un nuevo gobierno en Argentina invita a reflexionar sobre nuevos paradigmas en materia de políticas sociales urbanas. El presente trabajo tiene por objeto abordar el vínculo que subyace entre los modelos de desasarrollo y políticas sociales del kirchenismo en contraste con la propuesta del actual gobierno. Se muestra además cómo las políticas son un instrumento que afecta la estructura social del país. Y por último, se plantea un interrogante en tanto a una nueva lógica en las políticas sociales como instrumentos de control de conflicto.*

Palabras clave: Política Social; Paradigma, Configuración, Modelo de desarrollo

---

La asunción de un nuevo gobierno en Argentina invita a reflexionar sobre nuevos paradigmas en materia de políticas sociales urbanas. Para intentar comprender los cambios en los diseños y en las prácticas de gestión e implementación de las políticas sociales, en principio, es menester ahondar en las distintas interpretaciones epistemológicas referidas al objeto de estudio. En la primera sección del artículo, se realiza una primera aproximación a las distintas nociones de políticas públicas, políticas sociales y Estado.

Veremos que plantear como objeto de análisis al conjunto de las políticas sociales se hace una empresa compleja. Sin embargo, pueden regularse el gran universo de las políticas sociales por el entendimiento de dos categorías: configuración y paradigma. Categorías que se ponen en juego en la segunda sección.

La noción de paradigma de las políticas sociales como un modelo multidimensional, incluye un conjunto de conceptos, de métodos, de representaciones, discursos y prácticas a partir de los cuales se produce versatilidad en las maneras de entenderlas, en distintos lugares y momentos. En este sentido, en la tercera sección se propone una periodización de las políticas sociales en Argentina con el fin de reconocer génesis y tendencias del campo.

Por último, en la cuarta sección, se repasan los nuevos enfoques y perspectivas para pensar sus reorientaciones en Argentina actual, con el objeto de dilucidar el vínculo que subyace entre los modelos productivos y políticas sociales del kirchenismo en contraste con la propuesta del actual gobierno. Se muestra además cómo las políticas son un instrumento que afecta la estructura social del país, concluyendo sobre los efectos observables para alcanzar soluciones más promisorias.

### *Política Pública, Política Social y Estado*

---

*Es imperioso adentrarnos en la definición del concepto de Políticas Públicas y su dimensión "social". Asimismo encuentro interesante la correlación que se evidencia entre los conceptos de políticas sociales y definiciones del Estado para distintos autores, creando -a mi entender- dos categorías globales en las políticas públicas. Nociones que intentaré abordar a continuación.*

En una primera aproximación, es elemental interpretar distintas acepciones del concepto "política", para ahondar en su dimensión "pública". Hablar de "política" implica hacer referencia a dos grandes acepciones; por una parte, puede ser entendida como la teoría y la práctica que orienta a la conquista, ejercicio y detentación del poder (politics); y en un segundo plano, se

puede entender como el conjunto de cursos de acción, lineamientos o directrices definidas para el logro de ciertos objetivos y metas (policys) (Moscoso, 2001).

A los fines de este artículo, ahondaré la segunda cuestión y en ese sentido podemos afirmar que las “políticas” en palabras Aguilar Villanueva (1994) “es un comportamiento propositivo, intencionado, planeado, no simplemente reactivo o casual, que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios. Podemos afirmar que toda política implica un conjunto de acciones con sentido, es decir, con fines y medios”. Por tanto, son el conjunto de formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas, explícitas, permanentes, sistemáticas e integradas, que se diversifican en propósitos (objetivos de corto y mediana plazo), finalidades (objetivos de largo plazo), y en estrategias (camino y mecanismos para llegar al objetivo último), que son indispensables para modificar o transformar una situación o cuestión determinada. Las políticas tienen innumerables dimensiones, entre ellas políticas públicas, sociales, institucionales, empresariales, organizacionales, educativas, de empleo, etc.

Respecto a su dimensión “pública”, podríamos decir existe un consenso en la definición de Políticas Públicas en tanto son acciones de gobierno, es el gobierno en acción (Blanco M. y Barandiaran, L, 2015). No obstante, profundizando en la definición, un primer interrogante que abre a diversas interpretaciones es cuál es su finalidad. En este debate hay posiciones des/encontradas. Para ello, me propongo categorizarlas en función de las definiciones que los autores tienen respecto a la noción del Estado (Cortés, R & Marshall, A., 1991):

- por un lado, políticas públicas como construcciones de consensos, pues surgen de un Estado que es espacio polifónico en el que se relacionan y expresan grupos, modificándose constantemente los equilibrios y reajustes de fuerzas producidos en su interior;
- por el otro, políticas públicas entendidas como mecanismos de regulación de las fuerzas de trabajo y control del conflicto, contempladas en una definición marxista del Estado, entendido como la forma de organización de la dominación referida al ordenamiento político de una comunidad en sentido amplio.

Es en la primera categoría, donde el concepto de paradigma parece adecuarse mejor en el entendimiento de las políticas públicas, mientras que en la segunda, el estudio de la orientación de la política pública gira en torno a articulación entre la estructura del mercado de trabajo y la estrategia de crecimiento y acumulación, pues son expresión de la lucha de clases que favorece a la clase dominante (burguesa).

Si bien no voy a explayarme demasiado en la segunda categoría, no quería dejar de rescatar algunas reflexiones que contribuyen al entendimiento desde este enfoque.

El aporte clave del neomarxismo procede de James O'Connor (1981) quien afirma todo Estado capitalista tiene una doble función, por un lado, asegurar la acumulación regulando las reglas del juego para que el capital invierta y, por otro, sostener la legitimidad del sistema en su conjunto. Claus Offe (1992), tomando estos conceptos, analiza las contradicciones del Estado de Bienestar haciendo hincapié en la función de control social que el Estado desempeña a través de las políticas sociales que deben contribuir a eliminar el conflicto y otorgar legitimidad (sustantiva) al sistema. Al Estado, por consiguiente, le compete la tarea de legitimar el sistema de manera que los sectores subalternos no pongan en tela de juicio al sistema capitalista. Puede sintetizarse lo anterior, en palabras de Antonio Gramsci (2009): "una de las funciones más importantes del Estado -capitalista- es elevar a la población a un determinado nivel cultural y moral, que contribuya al desarrollo de las fuerzas productivas y por tanto a las clases dominantes".

Sin embargo, en el estudio de los Estados capitalistas se observan múltiples organizaciones - del Estado- que no siempre maximizan el beneficio burgués, como es el caso de los países escandinavos ¿Será que las clases dominantes en aquellos países buscan menos beneficios de clase que las respectivas de América Latina? Cabe preguntarse entonces, ¿a qué se debe esta diversidad? ¿Será el Estado sólo un garante de los intereses de la clase dominante? Creo aquí, se puede aproximar a unas primeras conclusiones a partir de una definición del Estado como instancia de articulación de las relaciones sociales por un lado y, el Estado como aparato, por otro. No siempre el Estado aparato actúa de manera subordinada al Estado en tanto relación social, pues el aparato institucional no es indiferente, neutral ni imparcial. Es una arena en la cual los problemas se procesan de forma tal que no siempre terminan convirtiéndose en un simple reflejo de los intereses de la clase dominante; reviste mayor complejidad el modo en que ese aparato institucional procesa los intereses de la sociedad, que es desigual.

En síntesis, el Estado sigue siendo de la burguesía, pero ya no como una institución exclusiva de esta clase dominante, más bien conformándose como Estado capitalista, lo cual tiene importantes consecuencias pues, el Estado **garantiza**, pero también **organiza** la vigencia de las relaciones sociales capitalistas. Es garante y organizador de las clases que se enlazan en esa relación, y no solamente de la burguesía. Ello implica un Estado un poco más autónomo de la clase dominante.

Llegamos así a definiciones convergentes de la noción Políticas Públicas, que parten de otra definición del Estado, ya sea como un ámbito atravesado por una gran diversidad de intereses puestos en juego por los distintos actores sociales que luchan por su fracción de poder (Biernat y Ramacciotti, 2012), o como un espacio polifónico en el que se relacionan y expresan grupos, modificándose constantemente los equilibrios y reacomodamientos de fuerzas producidos en su interior (Carlos Barba Solano, 2007).

Abordando entonces una primera definición más puntillosa de políticas públicas, Carlos Barba Solano amplía la noción: "La política pública es un **instrumento de intervención social complejo**, un campo de batalla, una zona donde compiten opciones prácticas, ideológicas y enfoques teóricos diferentes". Asimismo, me interesa rescatar la dimensión constitutiva del Estado, en palabras de Claudia Danani (2011): "Las políticas públicas, como instrumentos del Estado, forman parte de ese proceso doblemente: **son medio y resultado de la construcción y transformación estatal.**" Por último, rescato lo indicado Biernat y Ramacciotti (2012) en tanto son instrumentos en puja de intereses: "La formulación e implementación de una política públicas es interpretada como el resultado o la **síntesis de los múltiples intereses de distintos actores sociales que luchan por su fracción de poder.**" Moscoso (2001) refuerza este concepto pues, "como lo público no es sinónimo de lo gubernamental, las políticas públicas si bien deben ser validadas y legalizadas por los poderes del Estado y aplicadas por el gobierno, esto no significa que solamente la estructura estatal y/o gubernamental tenga en sus manos su diseño e implementación, por lo que los actores que se encuentran más allá del estado son también importantes en su definición. Por lo tanto, **las políticas públicas son una construcción social y un hecho histórico que involucra al Estado pero también a otros actores.**"

Finalmente me interesa rescatar de Blanco M. y Barandiaran, L (2015), la finalidad de las políticas públicas.

Resumiendo, las políticas públicas son **instrumentos de intervención social complejos // que son medio y resultado de la construcción y transformación estatal // derivados de los múltiples intereses de distintos actores sociales que luchan por su fracción de poder dentro y fuera del Estado // motivo por el cual son una construcción social y un hecho histórico que involucra al Estado pero también a otros actores, con el propósito de dar dirección de la sociedad en tres dimensiones: I) económico: complementar o corregir el juego del mercado a través de la distribución, asignación de recursos, estabilización; definir el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo; II) política: legitimar la autoridad estatal, fortalecer el control social, mantener gobernabilidad; y III) social:**

## **responder a demandas sociales, responder a presiones sociales o modificar la estructura social**

Me interesa ahondar en la dimensión “social” de la política pública. En una primera interpretación, las políticas -públicas- sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen un objeto de intervención común, “lo social”. En este marco, las políticas sociales son interpretadas por diversos autores en su doble dimensión: por un lado, como disciplina científica y, por el otro, como intervención pública en las consecuencias materiales y morales del siempre desigual desarrollo de las sociedades modernas (industrializadas y urbanizadas) por la desprotección de los llamados "derechos sociales", basados en el concepto de ciudadanía social, entendida como el derecho a un mínimo bienestar económico y seguridad, el derecho a participar del patrimonio social (Marshall, 1949).

Pero acaso, ¿no toda intervención estatal -políticas públicas mediante- tiene su dimensión social? ¿Cuáles son entonces las especificidades de la política social? Para dar respuesta a este interrogante, me remonto a las reflexiones de Soldano y Andrenacci (2005), quienes llaman 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. Suelen comprenderse así los grandes universos de las políticas del empleo, educativas, de salud, de sistemas de seguridad social, de asistencia social.

El estudio de Esping-Andersen (1990) también supone un avance pues hace mucho más explícita la conexión entre la política social y la estructura social. Su categorización como Estados de bienestar según un esquema simple de (des)mercantilización, lleva a pensar en un Estado “bueno”, que desmercantiliza a los ciudadanos para compensar los efectos perversos de un mercado capitalista “malo”.

A partir de lo anterior es posible ubicar diversas finalidades que tienen relación con los objetivos últimos, sustantivos o más importantes de un sistema de políticas sociales, delimitadas a partir de orientaciones teórico-políticas, entre las que podemos mencionar las siguientes:

### Desde una perspectiva como construcciones de consensos

- *La Política Social como mecanismo generador de bienestar social.* Entendida la política social como una serie de mecanismos, instituciones y procedimientos que buscan disminuir y/o eliminar las diferencias socioeconómicas entre los grupos de una sociedad determinada ya sea convirtiendo al desempleado en trabajador asalariado (salario directo) (Offe, 1988), pero también enfrentando la desigualdad social con medidas redistributivas y de acceso a servicios y beneficios sociales: salud, educación, vivienda, alimentación, seguridad social, cultura, deporte y recreación, subsidios en especie o monetarios, etc. (salario indirecto) (Laurell, 1996).
- *La Política Social vista como lucha contra la pobreza.* Desde esta perspectiva, la política social es vista como el conjunto de mecanismos de acción social necesarios para paliar y atenuar los efectos sociales que los desequilibrios que el modelo económico generan, compensando mínimamente a los pobres: excluidos y marginados. Esta finalidad se traduce en el desarrollo de programas asistenciales, compensatorios, promocionales, emergentes, cortoplacistas y desarticulados, focalizados prioritariamente a sectores sociales en situación de necesidad extrema.
- *La Política Social como medio para la construcción de ciudadanía.* El concepto remite al sujeto colectivo dotado de derechos, deberes y capacidad de decisión, rasgos característicos del ciudadano moderno. Implica generar procesos de participación y organización, que en sí son espacios de ejercicio y aprendizaje de la ciudadanía.

### Desde una perspectiva de dominación

- *La Política Social entendida como mecanismo de reproducción de la fuerza de trabajo y de acumulación de capital.* En este caso, la política social es vista como la acción del Estado como poder moderador o conciliador en la lucha de clases, pues regula la producción y el trabajo para buscar el incremento de la productividad, y con ello incidir significativamente en la acumulación de capital y a la vez en extender la hegemonía del Estado sobre los núcleos de la población (Cortés, R & Marshall, A., 1991).
- *La Política Social como medio de gobernabilidad y control del conflicto social.* En esta perspectiva la Política Social se traduce en un circuito y/o conjunto de mecanismos y dispositivos sociales estatales, que son identificados como indispensables para asegurar la cohesión, el consenso y la estabilidad social, que implica el control social persuasivo. Los fines de la política social, desde esta perspectiva, prioritariamente son lograr ambientes de gobernabilidad, dejando en segundo plano y entendiendo como un medio, el acceso a servicios, beneficios y prestaciones sociales. (Rivera, 1999)

Es por eso que es menester ver a la política social desde una visión dual; por una parte como el conjunto de mecanismos de reproducción del sistema y como mecanismo de control social,

pero también como un instrumento de lucha y organizativo para lograr el bienestar social colectivo a través del reconocimiento de derechos sociales y del acceso universal a servicios sociales incluidos en marcos legales, en opciones legitimadas y en una red institucional de lo social.

### *Configuración y paradigma en el estudio de políticas sociales.*

*Como hemos visto, plantear como objeto de análisis al conjunto de las políticas sociales se hace una empresa compleja incluso desde la definición misma, como así también por la variedad de situaciones, dinámicas, lógicas, actores que participan y representaciones en juego. Sin embargo, pueden -sin perder de vista la lógica dual de las políticas sociales- regularse el gran universo de las políticas sociales por el entendimiento de una matriz demarcada por dos categorías: la de configuración y la de paradigma.*

Si el entendimiento de la realidad social estuviera sujeto a leyes universales actuando al margen de la voluntad de los sujetos, el papel de la ciencia sería dar cuenta de estas normas y mostrarlas a los hombres para que actuaran acorde con las mismas. En cambio, si reconocemos en el entendimiento de la realidad social, tendencias que pueden o no volverse reales en función de los sujetos y sus acciones, el problema no es predecir lo que la sociedad será en determinado tiempo futuro sino definir en la coyuntura del tiempo presente, el espacio de posibilidades para la acción viable en una estructura determinada. En este marco, el concepto de configuración se relaciona con la red de relaciones sociales, entre hombres y/o con unidades supraindividuales, así como su organización. De tal forma que los individuos como los grupos serían interdependientes, aunque con tensiones entre ellos y conflictos causados por la diferenciación social (Elias, 1991).

Veremos pues, desde la lógica de la configuración, el estudio de las políticas sociales requiere indagar sobre la cuestión social y estructura social, pues las relaciones sociales definen y constituyen ambas nociones.

Toda relación social involucra relaciones de poder desiguales y conflictivas, fundadas en la influencia, la autoridad y la dominación, y está caracterizada por un intercambio/negociación de carácter recíproco y desequilibrado (Touraine, 1987). Podemos afirmar entonces, las relaciones sociales contienen en sí mismas al conflicto social.

¿Cómo se relacionan estos conflictos con las políticas sociales? Las políticas sociales (como veremos posteriormente) actúan sobre una "cuestión social". Entendiendo por cuestión social la "aporía (incertidumbre) fundamental -los problemas sociales- que muestran tensiones de la

sociedad y que pone en peligro su integridad” (Castell, 1995), será evidente entonces que la redes de conflictos anteriormente descritas definirán distintas cuestiones sociales que, asimismo, se superponen, conviven y conflictúan en un mismo, como así también en distintos, períodos históricos.

Cabe señalar, la definición de la cuestión social en una sociedad no es unívoca y supone la combinación de por lo menos cuatro elementos: a) la estadística que nos indica la existencia de los problemas sociales implicados en la cuestión, b) la explicación de la cuestión desde una u otra perspectiva, c) la visión colectiva respecto a una amenaza para la integración de la sociedad y d) la percepción de responsabilidad institucional (a las que se puede apelar o interpelar) sobre esa cuestión (Clemente, 2004). Así por ejemplo, en el caso argentino habrá quien defina que la cuestión social es la “Pobreza por falta de ingresos”, mientras que desde otra perspectiva más conservadora el problema puede ser la “Inseguridad”.

Es el concepto de configuración el que nos permite articular las distintas dimensiones antes enunciadas y nos proporciona herramientas valederas para repensar la trama social de la Argentina. Recordemos, las configuraciones no responden a un diseño racional o legal, sino a procesos de acumulación y pérdida de poder. Por tanto, expresan equilibrio de tensiones, y están en constante transformación, producto de acciones humanas no necesariamente conscientes, que resultan de los ajustes de esos equilibrios de tensiones antes mencionados (Elias, 1991). Es por ello que estudiar políticas sociales implica, a su vez, indagar sobre la estructura social, pues en esta, está implícita la estructura de desigualdades vigentes en una sociedad que definen la cuestión social en un momento histórico determinado (Del Cueto, C. y Luzzi, M, 2008).

Resumiendo, la noción de configuración en las políticas sociales remite a establecer e identificar relaciones entre diversos componentes de la política misma: por un lado, los sectores, las áreas de intervención, las articulaciones entre estas y, por otro, los actores, las instituciones, las representaciones, los discursos y las prácticas que operan en esos sectores, con especificidades y con aspectos comunes. El estudio de las políticas sociales, desde esta lógica, permite entenderlas como espacio de interacción, negociación y conflicto entre diferentes instituciones (estatales y no estatales) y diversos actores sociales (Blanco M. y Barandiaran, L, 2015).

Por último, cabe destacar -a mi entender- que si bien existe un peso preponderante de la estructura sobre la acción, el análisis de las configuraciones de las políticas sociales no puede reducirse únicamente a sus aspectos estructurales (configuraciones estructurales), más bien,

éstas tienen que articularse con otras configuraciones prácticas de los sujetos (configuraciones de relaciones sociales) y de capacidad de dar sentido (configuraciones subjetivas). Esto quiere decir que las políticas sociales no determinan por sí solas la/s cuestión/es social/es, sino que en su aplicación, se ponen en juego las distintas interpretaciones de los sujetos que hacen también a la cuestión social, es decir, existe una relación dialéctica entre lo objeto (políticas sociales) y sujeto (interpretación-apropiación). Prueba de lo anterior son las políticas de identidad de género y políticas de derechos humanos (en relación a la recuperación de la identidad de los hijos/as y nietos/as de desaparecidos) promovidas durante la década pasada: distintos colectivos, movimientos y organizaciones sociales se han apropiado y definido esta “cuestión social” a lo largo de distintos gobiernos, no obstante sólo se convirtió en cuestión social dominante cuando se volvió una política de Estado, generando consensos y disensos en su definición. Por lo anterior, puede entenderse entonces que las políticas sociales definen - pues ponen en evidencia- y regulan la cuestión social y viceversa, es decir existe recursividad, siendo ambas consecuencias de las estructuras sociales, pues la estructura social arma los principios que define la cuestión social. Hablar pues de configuración de las políticas sociales, implica el estudio en la cuestión social y la estructura social.

Esta lógica de configuración de las políticas sociales, asimismo articula con la noción de paradigma –apoyada en la definición de T.Kuhn– para desarrollar instrumentos necesarios y comparativos de políticas sociales en Argentina.

### *Periodización de las políticas sociales en Argentina*

---

*Los paradigmas en las políticas sociales modulan poder político, mercantil y doméstico (social-normativa), de modo tal que la relación entre éstas constituyen distintos paradigmas de bienestar, siguiendo la propuesta planteada por Carlos Barba Solano (2005). Para periodizar las políticas sociales en Argentina, se debe abordar una matriz analítica que permita entender los principales ejes de análisis. Para ello se desagrega un paradigma en función de componentes -es decir los elementos constitutivos- definidos en “Las políticas públicas como paradigmas” por Yves Surel (2000). En función de lo anterior, se propone periodizar las políticas sociales en Argentina desde una perspectiva socio-histórica (Paura).*

#### *A. Del paradigma disciplinario represivo al paradigma del Estado social*

Como hemos visto, el modelo de producción imperante en esta época fue el modelo agroexportador. Producto de este modelo de desarrollo, en un período de consolidación del Estado nacional argentino preocupado por mantener la legitimidad y gobernabilidad, aparecen en escena distintos problemas sociales:

- La aparición y desarrollo de un mercado de trabajo, permitió la subsecuente puesta en escena de una considerable organización sindical del trabajo, que impulsó el alza de salarios y la mejora en las condiciones de vida de los trabajadores.
- la existencia de una multidiversidad de naciones y grupos colectivos sin cohesión social

La cuestión social queda entonces definida por dos problemas: a) visibilidad de orden económico que generaba miseria; b) los conflictos sociales producto de lo anterior que obligaron a los funcionarios estatales a definirla. Hechos que delinearon la intervención estatal para medir y actuar sobre los mismos.

Por lo anterior, existe un consenso respecto a la existencia en este período de un paradigma hegemónico disciplinario-represivo, en tanto el Estado “ordenó” las condiciones de vida de la población. Asimismo, es interesante rescatar que la aplicación de las distintas políticas sociales de la época surgieron de relativos consensos entre diferentes propuestas político-ideológicas predominantes, aunque no dejan de responder a una voluntad del Estado como un proyecto de dominación y también a acciones del conjunto de actores involucrados siendo una arena de lucha y plataforma de la sociedad civil. (Paura, 2004).

A partir de lo anterior se abren ciertos interrogantes: ¿hubo durante el período en cuestión un reconocimiento de los derechos sociales? Si bien algunas políticas sociales de la época avanzaron en derechos sociales, no así lo hicieron en lo político y civil. Los principales contribuciones en las políticas sociales se dieron particularmente en la educación y la salud. ¿Subyacen en estas políticas sociales los principios de ciudadanía? La mayoría de los autores fundamentan que esta política social estuvo orientada a lograr legitimación y formación para las elites gobernantes, dejando en un segundo plano la categoría de derecho.

*B. Del paradigma del Estado social al paradigma neoliberal. De la democratización del bienestar al asistencialismo como protagonista*

Con la crisis de 1930, se irrumpe en el modelo de producción agroexportador. Si bien el sector agroexportador permaneció sin cambios de fondo, la reducción de mercados externos tanto para la venta de productos primarios como para la compra de productos industrializados, sentó las bases para la consolidación de un nuevo modelo de producción, el de industrialización por sustitución de importaciones, caracterizado por:

- desarrollo de un sector industrial para la producción de bienes de consumo masivo orientado al mercado interno
- presencia preponderante del Estado, sobre las pautas de economía keynesiana,

- gran demanda de mano de obra asalariada sujeta a relaciones laborales colectivas entre el trabajo y el capital.

Aquí se propone hacer una escisión entre los años 1930-1945, 1945-1955 y 1955-1972, para entender los distintos grados de avance de las políticas sociales.

Como común denominador de todos los períodos, se puede inferir que la cuestión social en toda esta época giraba en torno al trabajador y posteriormente la familia obrera.

La “cuestión social” entonces estaba determinada por las demandas del movimiento obrero, y en respuesta de eso por la necesidad de los diferentes gobiernos de mantener estabilidad institucional: la conjugación de ambas dio paso a los tres grandes instrumentos de la política social: la escuela pública, el hospital público y la seguridad social, impresos con un enfoque universalista basado en los derechos de ciudadanía (Vilas, 2013).

Para el período de 1930-1945, distintos autores coinciden en que, si bien la legislación y las propuestas respondían aún a una matriz asistencialista, de alguna manera permitieron el avance de ciertos elementos de ciudadanía social que serán fortalecidos por el peronismo, pues sostienen que se empieza a reconocer a la Escuela como portadora de salud, como centro de las acciones que el Estado debía implementar para garantizar un mejor desarrollo de los niños provenientes de los sectores más pobres de la sociedad y que tal vez definiría a la educación como un derecho de ciudadanía social (Carli, 1989).

Para el período de 1945-1955, se potencia el desarrollo industrial con una estrategia de corte distribucionista, tomando al mercado interno de bienes de consumo masivo como eje dinamizador de esta estrategia. Para ello se requieren medidas redistributivas del ingreso mediante dos mecanismos que mejoren el salario real de la clase obrera: a) expropiación parcial de la renta agraria a través de la nacionalización del comercio exterior de productos agropecuarios; b) nacionalización o creación de empresas de servicios públicos. El balance de la estrategia se traduce en un primer término en altísimos niveles de creación de empleo urbano, alcanzando un contexto de “plena ocupación”, con tasas de desempleo abierta a nivel friccional para la región (Torrado, 2010).

¿Qué rol cumplieron las políticas sociales en este escenario de pleno empleo? Pueden diferenciarse dos políticas: las que se sustentan en el empleo formal; y las de carácter asistencial. Sin menospreciar los avances de la segunda, los autores coinciden el mayor impacto estuvo en el primero. En este sentido, Torres y Pastoriza (2000), por un lado, concluye que se produjo una democratización del bienestar, un proceso de ampliación del bienestar para

la ciudadanía, a través de la mejora de los salarios reales que estimuló el consumo como eje articulador y receptor de las políticas gubernamentales. Desde una perspectiva más crítica, Ross (1993) señala que el peronismo clásico no instituyó un estado de bienestar, y fracasó en la construcción de un sistema equitativo, perdurable y justo, pues lo que parecía ser ideológicamente la concepción de un sistema de bienestar, devino en la aplicación de políticas de bienestar medianamente articuladas que en términos de equidad no redistribuyó la riqueza significativamente.

¿Cuál fue el verdadero impacto de la estrategia justicialista? A pesar de no haber introducido un gran crecimiento económico a nivel global, ni modernizar destacablemente la estructura social, el principal mérito que tuvo el justicialismo fue el de no segmentar los mercados de trabajo ni excluir a franjas importantes de la población de los frutos del desarrollo logrado (Torrado, 2010).

Diversos autores coinciden en que hubo una transición entre un sistema elitista a un sistema de cobertura más amplia pues se incorporaron los trabajadores de la industria y el comercio (Arza, 2010). Sin embargo, para Torres y Pastoriza, el peronismo promovió una integración social pero no propuso una cultura alternativa, hecho que puso en marcha un proceso de segregación entre diferentes sectores de Bs. As. (nuevos inmigrantes y ciudadanos establecidos) que atentó contra el sentido universalista del peronismo.

Más allá de las razones que hayan limitado la universalización, cabe preguntarse considerando esta experiencia ¿Hasta qué punto la universalización de derechos sociales es posible en Argentina? Para responder esta pregunta, es interesante pensar en clave de reflexiones y limitaciones que encontró el primer peronismo, a ser: a) que tanto la cuestión social como las políticas sociales estuvieron fuertemente determinadas por la estructura social predominante; b) existe una acérrima oposición del sector agroexportador que regula el ingreso de divisas; c) que la cuestión social no escapaba al problema entre trabajadores y empresarios en tanto a cómo se acumula y distribuye la riqueza, no exclusivamente referido en términos de ingresos – salarios y renta– sino también en los accesos a los servicios como salud, educación, vivienda y esparcimiento. Evidentemente existe un alcance (¿social?, ¿político?) de las políticas sociales como instrumento de desmercantilización de la vida social, probablemente determinado por la serie de restricciones estructurales y coyunturales en las variables que sostienen el modelo “distributivo”. Lo anterior pone en evidencia la recursividad entre políticas sociales y estructura social puesta en evidencia por el cambio del enfoque universalista.

Para el período de 1955-1972, la industria también constituye el objetivo central del proceso de desarrollo. Pero, a diferencia del modelo justicialista, se impulsa ahora una industrialización sustitutiva de bienes intermedios y de consumo durable, en la que el incremento de la demanda está asegurado por la inversión, el gasto público y el consumo suntuario del estrato social urbano de altos ingresos. Este modelo implica, por lo tanto, un proceso regresivo de concentración de la renta. El Estado también cumple un rol crucial en esta estrategia coadyuvando al intenso esfuerzo de capitalización y concentración económica que se despliega durante más de una década—, mediante sus funciones como productor de bienes y servicios y como agente distribuidor de los recursos sociales (Torrado, 2010).

### *C. Del paradigma neoliberal y la nueva configuración mercadocéntrica de las políticas sociales*

Puede caracterizarse al nuevo bloque dominante durante 1976-1983, como una alianza entre el estamento militar y el segmento más concentrado del capital nacional y de las empresas transnacionales que llega al poder con el fin de lograr un disciplinamiento social generalizado mediante un cambio drástico de la antigua estructura de relaciones económicas, sociales y políticas. En efecto, el programa del gobierno militar se opone a las precedentes, dando implícitamente por terminada a la industria como objetivo central del proceso de desarrollo, por un nuevo modelo económico aperturista, caracterizado por: 1) Una amplia apertura de la economía a la importación de capital extranjero y de bienes de diferente tipo donde existe una especialización productiva (precios más “competitivos”); 2) priorizar el control de la inflación mediante el sometimiento de precios internos a referencias internacionales; 3) resolver el desequilibrio del balance de pagos a través del uso de instrumentos que garanticen la libertad cambiaria y de movimiento de capital; 4) eliminar los subsidios e impuestos que acrecientan el costo de mano de obra; 5) limitar la intervención del Estado al desarrollo de infraestructura y/o aquellos ámbitos donde el sector privado no lo haga; y 6) principalmente reducir o eliminar el déficit fiscal para evitar el funcionamiento con crédito bancario (que produce inflación).

Este modelo pone en escena una corriente liberal que mantiene una lógica que persistirá durante 30 años: el mercado es la institución que se erige en medida y modelo de todas las instituciones y de la vida social en sí misma. Ello coloca en el centro de la cuestión las formas de regulación de la distribución, ya sea distribución primaria (precios de bienes y servicios; y salarios y otras regulaciones respecto del mercado de trabajo) como la secundaria (transferencias en dinero, servicios colectivos, subsidios de distinto tipo), pues es el mercado el que define al individuo “pobre”. Veremos pues la cuestión social en esta fuerte reforma financiera, pasa del estudio de la “familia obrera” al entendimiento del “pobre”, prueba de ellos

son los censos realizados a partir de 1980 donde se concentran por entender la pobreza con sus especificidades (Daniel, 2013).

¿Qué rol tienen las políticas sociales en este escenario? Ya no es el trabajo, sino más bien el territorio, el eje que organiza la vida de los individuos. La relación del Estado con los sectores populares a través de las políticas sociales evidenció una doble transformación: por un lado, se produjo la transferencia de responsabilidades hacia los niveles locales de gobierno; por el otro, el barrio se convirtió en objeto de las políticas estatales, ahora focalizadas y descentralizadas. Pero lo más trascendental es la lógica que subyace en las nuevas políticas sociales: si antes estaban sustentadas en un “contrato social” con connotaciones tales como intercambio igual, beneficio mutuo, egoísmo, racionalidad y masculinidad, a partir de la focalización subyacen vínculos de caridad que adquirió, por contraposición, las de desigualdad, donación unilateral, altruismo, sentimiento y, a veces, feminidad.

Desde entonces, los programas gubernamentales se han dividido, en dos corrientes: a) los que simulan contratos privados (las de mayor legitimación porque han tomado parte de las formas del intercambio civil) y tienden a garantizar derechos a la seguridad para algunos ciudadanos; b) los que se establecen como ofertas no recíprocas de ayuda a los pobres «honestos» y «necesitados»; en ellos el estado asume el papel de la caridad privada anterior (Fraser y Gordon, 1992). El primero enfatiza la importancia de los seguros y las regulaciones laborales, y el segundo, la administración de programas de carácter compensatorio y no contributivos.

Sistemáticamente se identificaba elementos negativos de los programas de alcance universal (costosos e ineficientes) para apoyar el reemplazo del principio de universalidad por el de focalización, empero se concentró el gasto público social en los grupos más vulnerables mediante los llamados programas focalizados. La focalización, conceptualmente, podría permitir que los gobiernos redujeran la pobreza con más eficacia y menor costo (Sojo, 2007). Esto tuvo varias consecuencias: a) la mitología cultural de la ciudadanía civil afectó al diseño y ejercicio de la ciudadanía social (los programas del estado del bienestar) pero también a la inversa: los subsidios sociales implican, a menudo, restricciones de los derechos civiles para sus receptores (Fraser y Gordon, 1992); b) el problema es la conceptualización de ciudadanía pues hay estrategias, principalmente la individualización, que debilitan con su accionar la ciudadanía social y los derechos sociales: actuar sobre la pobreza desde una perspectiva individualista es posicionarse en un paradigma de exclusión como problema al margen de la sociedad (sos o no sos pobre), mientras que pensar a la pobreza como un proceso social implica repensar las relaciones de capital-trabajo, modelos de acumulación y distribuciones del ingreso (Procacci, 1999).

Esta impronta tuvo una aplicación a nivel regional. Durante 1978 y 1980 articularon esfuerzos distintos organismos como UNICEF, PNUD, ILPES, CEPAL y CELADE, en el estudio de la pobreza. A nivel regional, la política social mutó al asistencialismo y de la universalidad a la focalización, dirigidos sus esfuerzos fundamentalmente a la contención de los fenómenos más urgentes de pobreza y desigualdad. Se experimentaron estados financiados con mayor endeudamiento externo.

Se produjo en la región áreas de estudio específicas con el fin de determinar las variables que permitan distinguir subgrupos con mayor incidencia en la pobreza. Esta opción por la diferenciación supondría no sólo una delimitación de poblaciones meritorias de asistencia, sino también una racionalidad en el diseño de las políticas orientadas a puntualizar la acción para garantizar la efectividad y resultado. La inquietud por la focalización se conjugaba con otra por la activación, preocupada por encontrar un mecanismo de redistribución de ingresos que no desincentive el trabajo (Grondona, 2014). Se ingresa a una lógica de entendimiento de igualdad de oportunidades –en contraposición con el modelo de igualdad de posiciones– pues se preocupa menos por reducir las desigualdades que por luchar contra las discriminaciones que impiden transitar por la estructura social en función de méritos personales (Dubet, 2012).

En materia de seguridad social, también pierde aún más su carácter universalista. Se redefinieron las fuentes de financiamiento y se alteró toda la lógica distributiva del sistema, resultando más regresivo. Producto de lo anterior, se produjo una licuación de los beneficios porque se consolidaron inequidades intra e intergeneracionales que erosionaron los principios de justicia distributiva (Arza, 2010).

¿Cuáles son los efectos en la estructura social? La política social desde la dictadura en adelante tuvo un efecto homogeneizador para las clases dominantes, al mismo tiempo, para los sectores populares significó la profundización de un proceso de fragmentación. El conjunto de lo perdido se trasladó al último decil, cúspide de la pirámide (Torrado, 2010). En este marco, se hace visible una “nueva pobreza”: la de aquellos sectores recientemente empobrecidos, dotados de recursos en términos de saberes y ausentes en la agenda pública, experiencia de desprotección social (Del Cueto, C. y Luzzi, M., 2008).

Los gobiernos democráticos posteriores, hasta el 2003 no llegaron a implementar una estrategia de desarrollo específica distinta del aperturismo. En el plano social, paradójicamente, el Partido justicialista que había sido quien comenzara a desarrollar el Estado de bienestar en la década de 1940, fue también el ejecutor de su desmantelamiento en los años noventa.

Documentos oficiales asignaron a la reforma educativa el papel de «bala de plata» para enfrentar la pobreza. Paralelamente, todas las políticas sociales asistencialistas se vieron negativamente afectadas por la modificación de sus reglas de funcionamiento, por la degradación de sus fuentes de financiamiento, y por cambios en el régimen de acceso y en el tipo de beneficios (Cortés y Kessler, 2013). El altísimo desempleo, la disminución del salario real y la regresividad en la distribución del ingreso, indujeron niveles nunca antes conocidos de pobreza crítica.

¿Cuáles fueron las consecuencias simbólicas y tangibles? La nueva pobreza provocó una fuerte preocupación en las clases medias por su propia suerte. El desplazamiento de individuos indudablemente integrados parecía poner en duda dos creencias básicas y articuladas: la vigencia de una organización meritocrática de la sociedad y el ideal de progreso social (Kessler y Virgilio, 2008).

#### *D. El paradigma de derechos y protección social*

A partir del 2003, el conjunto de políticas aplicadas invitan a pensar en un cambio en el modelo de desarrollo, sentando las bases de un período de características análogas al modelo de Sustitución de Importaciones, poniendo en escena nuevamente la industria como promotor del empleo.

¿Cuáles son los efectos de este modelo en las políticas sociales? No sólo a nivel nacional, sino a nivel regional, se ingresa en un nuevo modelo de desarrollo con un fuerte enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento (Abramovich, 2006). Esta lógica de intervención, dota de poder a los sectores excluidos y pobres como estrategia de desarrollo, pues ha definido con mayor precisión no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos y también económicos, sociales y culturales.

Asimismo, lo anterior entra en contradicción con las formas que asumen las acciones llevadas adelante en materia de Política Social de acuerdo a la concepción del “saber asistir” caracterizado por sus políticas focalizadas contra la pobreza -que perdían la integralidad para luchar contra las causas estructurales de ella- resultando en una política asistencial y sentimentalista, que algunos críticos la asemejaban a la metodología implementada por la Fundación Eva Perón, pues se caracterizó por: 1) La territorialización haciendo mención a la idea de “inmersión en el campo”, “bajar a territorio”, de un Ministerio itinerante que “camina por

la calle”; 2) La sensibilización como la “capacidad y la destreza afectiva del perfil de Trabajador Social” al dar un tratamiento personalizado de los problemas sociales; y 3) Co-presencia, el “encuentro con la escena particular, con “casos”, el dato de la pobreza o de la cualidad de pobre gana autenticidad si emerge de ella”. Tres conceptos relacionados entre sí, la sensibilidad sólo puede mostrarse y demostrarse en la proximidad (Perelmiter, 2011).

Así entonces, el crecimiento de los programas de transferencias para combatir la pobreza desde comienzos del siglo XXI hizo hincapié en una articulación entre asistencia social y el principio de ciudadanía: la asistencia social como programas para combatir la pobreza y la vulnerabilidad, y la seguridad social como protección contra contingencias relacionadas con el trabajo. Ambas -la seguridad social y la asistencia social- conformaron la protección social. El gobierno kirchnerista confiaba volver a la “cultura del trabajo”, con un giro productivo que absorbiera la población asistida; ambición que distintas coyunturas obligarían a atenuar. En este sentido, Cortés y Kessler muestran una categorización de los asistidos durante el kirchnerismo entre “empleables” e “inempleables”. Las estrategias fueron diversas en función de esta categorización:

- Por un lado, de impronta maternalista y familiarista: la creación del Plan Familias para madres, quienes recibían una prestación de dinero, si demostraban que se ocupaban de la escolaridad y la salud de sus hijos; y posteriormente, la Asignación Universal por Hijo (AUH), que amplió las asignaciones familiares (mensualidades por hijos menores restringidas a los asalariados formales) a todos los hogares con bajos ingresos;
- Por el otro, de anhelado cuño productivo: «Argentina Trabaja», el cual institucionaliza planes de apoyo a actividades económicas en asociación con organizaciones sociales.

En este marco de empleo creciente y de migración del “asistido” al “empleado”, la seguridad social cumplió un rol importante: en 2003 se inició la “contra-reforma” con el que se realizaron un conjunto de políticas sociales unidas cargado de significados negativos a las desarrolladas durante la década anterior y que se caracteriza por: a) recomposición de los haberes y extensión de la cobertura; b) fortalecimiento del sistema de reparto en un único régimen de reparto (Sistema Integrado Previsional Argentino, SIPA) y la estatización de los fondos y de la administración. El Estado asumió el compromiso de “prestar beneficios mejores o iguales” a los que habrían obtenido de seguir en vigencia el régimen que se disolvía. Cabe señalar que esta reforma no incluyó cambios paramétricos de acceso a los beneficios: requisitos de edad y de años de aportes permanecieron intactos (Danani, 2011).

¿Cuáles fueron los efectos sobre la estructura social? Franco, Hopenhayn y Leon (2011) ponen en evidencia la transformación de la estructura social con movilidad ascendente a lo

largo de los años de gestión del Kirchnerismo: el crecimiento del ingreso benefició más a los hogares del estrato bajo (72%) que a los del medio (39%), reduciendo marcadamente la disparidad de ingresos entre ambos.

Sin embargo, la investigación y los debates sobre políticas han estado divididos acerca de en qué medida los aspectos residuales y contractuales de la asistencia social menoscabaron los avances hacia formas universales de protección social.

Por un lado, distintos autores señalan que la consideración de los efectos redistributivos de los subsidios públicos en la seguridad social y la asistencia social sugeriría establecer un nuevo equilibrio, desde la seguridad social hacia la asistencia social, a fin de maximizar los efectos de las transferencias públicas sobre el bienestar, por lo que sugieren que en el mediano y largo plazo, los sistemas de protección social basados en el principio de ciudadanía serán más incluyentes que aquellos basados en el principio de contribución (Barrienteos, 2012). Por el otro, se señala que durante el período 2003-2015 se mantiene vigente la idea de que otorgar un plan social sin contraprestación, desincentiva la “cultura del trabajo” y quienes cobren estos beneficios perderán interés en buscar un empleo, motivo por el cual proliferaron las transferencias condicionadas de renta. Esta idea estuvo detrás de la desarticulación del PJJHD y el traspaso de beneficiarios hacia el Plan Familias y el Seguro de Capacitación (Perez y Brown, 2015).

Más allá de lo anterior, y a pesar de que el período 2003-2015 significó un avance en el enfoque de derechos, en la práctica los programas siguieron la línea de años anteriores y no dejaron de ser focalizados en “los más pobres / vulnerables”.

### *El asomo de una nueva política social en la argentina Actual*

---

*La asunción de un nuevo gobierno en Argentina invita a reflexionar sobre nuevos paradigmas en materia de políticas sociales urbanas. Para entender si existen cambios en debates, instituciones, discursos y dispositivos en transformación, se propone retomar el vínculo que subyace entre los modelos productivos y políticas sociales del kirchenismo en contraste con la propuesta del actual gobierno. Se muestra además cómo las políticas son un instrumento que afecta la estructura social del país. Y por último, se plantea un interrogante en tanto a una nueva lógica en las políticas sociales como instrumentos de control de conflicto.*

Tanto el kirchnerismo como el macrismo, al menos en lo discursivo, parecen tener como principal vía de acceso y ejercicio de los derechos de los individuos, similar combinación de políticas sociales e incorporación del individuo al mercado formal. Sin embargo, son notables

las diferencias en los modelos económicos como en las políticas sociales aplicados por uno y otro gobierno.

Partiendo de la estrecha relación que existe entre modelos de desarrollo y políticas sociales, intentaré abordar en líneas generales los principales fundamentos de los modelos de desarrollo de ambos gobiernos y su impacto en la generación de empleo.

Por definición, un modelo de sustitución de importaciones restringe artificialmente la oferta internacional de aquellos productos que se realizan parcial o totalmente en el país, para que los productores locales puedan trasladar los costos de producción a precios de mercado, que por lo general son más altos (por razones principalmente de escalabilidad) que los precios internacionales.

Sin embargo resulta aún más interesante el enfoque abordado por Torres, pues relaciona este modelo con una democratización del bienestar, a través del consumo como eje articulador y receptor de las políticas gubernamentales. En este sentido, el desarrollo de la producción secundaria y terciaria son los vectores de crecimiento de la oferta laboral, y en consecuencia del acceso a bienes y servicios por vías del mercado formal que asimismo potencian el mercado interno.

Si la política industrial de los primeros años del kirchnerismo puede sintetizarse en el “dólar caro”, tras su agotamiento y la irrupción de la crisis mundial en los años subsiguientes (período 2008-2015) tuvo lugar un ciclo de aplicación de medidas “heterodoxas y novedosas” que dieron lugar a una política macroeconómica contracíclica, que utilizó la demanda estatal para contrarrestar la caída del gasto privado, al mismo tiempo que se avanzaba en la protección del mercado interno.

Las medidas de mayor impacto fueron el incremento de la inversión pública y la asignación universal por hijo, que impactaron de lleno en la actividad de la construcción y en el consumo de bienes de primera necesidad (alimentos e indumentaria principalmente). Estas medidas tendieron a resolver situaciones de corto plazo orientadas, por un lado, a la demanda local: ajustes parciales en el salario a través de las paritarias libres y el consejo del salario mínimo, aumentos de aranceles a la importación, retenciones al agro, restricciones a la exportación de carne, lanzamiento de líneas de asistencia financiera y el fomento a la demanda por diversas vías: Procreauto, Procrear, Ahora 12. etc.; y por el otro, a la oferta: reestatizaciones de empresas, se extendió el Programa de Recuperación Productiva (Repro), el cual otorgó subsidios a numerosas empresas para reducir la pérdida de rentabilidad por la crisis y evitar así los despidos masivos, el régimen de promoción fiscal a la producción nacional de bienes de capital, medidas orientadas hacia sectores puntuales, la política de administración del comercio exterior.

La aplicación de licencias no automáticas de importación (LNA) y derechos antidumping fueron dos herramientas utilizadas por el gobierno para intervenir sobre los flujos de comercio exterior, promoviendo la fabricación local de productos industriales, como así también se desarrolló un programa nacional de parques industriales que generan Aportes No Reintegrables y Créditos para las pequeñas y medianas empresas con tasa bonificada por la Secretaría de Emprendedores y de la PyME.

En contraposición con el modelo de sustitución de importaciones, la aplicación de políticas aperturistas promueven el desarrollo del sector primario -garantizan mayores márgenes de ganancia- y de un sector terciario reducido, que es solidario al limitado sector primario. Son atribuciones típicas del modelo de apertura económica, entre otras: una amplia apertura de la economía a la importación de capital extranjero y de bienes de diferente tipo donde existe una especialización productiva (precios más “competitivos”, priorizar el control de la inflación mediante el sometimiento de precios internos a referencias internacionales, resolver el desequilibrio del balance de pagos a través del uso de instrumentos que garanticen la libertad cambiaria y de movimiento de capital, eliminar los subsidios e impuestos que acrecientan el costo de mano de obra, limitar la intervención del Estado al desarrollo de infraestructura y/o aquellos ámbitos donde el sector privado no lo haga, y principalmente reducir o eliminar el déficit fiscal para evitar el funcionamiento con crédito bancario (que produce inflación).

Sería imprudente categorizar un gobierno cuyo ejercicio recién empieza, sin embargo las medidas económicas tomadas durante el transcurso de estos casi 24 meses, nos permiten reflexionar sobre un eventual cambio de paradigma en el desarrollo de un modelo de país, aparentemente con tendencias aperturistas.

Lo anterior puede ser argumentado evaluando algunas decisiones referidas a la reducción del déficit fiscal, como son la reducción del gasto público corriente (reducción del personal o precarización del empleado público<sup>i</sup>) o de inversiones (paralización de obras públicas<sup>ii</sup>), eliminación de subsidios a las empresas públicas (aumento de tarifas públicas); reformas tributarias sencilla (La nueva ley de blanqueo de capitales, del pago de las deudas y reforma impositiva<sup>iii</sup>); acudir al crédito externo (derogación de las leyes Cerrojo y Pago Soberano y el aumento de 7 puntos porcentuales de la deuda externa<sup>iv</sup>); flexibilización de adquisición de divisas y control monetario (eliminación del cepo, una feroz contracción monetaria<sup>v</sup> y suba en las tasas de interés<sup>vi</sup>); hacer más “competitivos” los precios de los productos primarios nacionales (eliminación de las retenciones<sup>vii</sup>); y la incipiente apertura comercial (Servicio puerta a puerta<sup>viii</sup> y apertura comercial<sup>ix</sup>).

Si el kirchnerismo podría ser categorizado por ser un gobierno que promoviera políticas de democratización del bienestar, por activar la inversión pública que actúa como eje dinamizador de la inversión privada, el Macrismo pareciera alejarse de esta categorización.

¿Cómo se traduce lo anterior en la estructura social? Retomando el estudio de Franco, Hopenhayn y León, interesa la categorización que realizan de la clase media. Estos autores, anuncian que, si bien hay un importante incremento durante la gestión kirchnerista de hogares con ingresos medios, cabe destacar, que una proporción relativamente alta del total tiene ingresos insuficientes: los pertenecientes a la clase media “precaria”.

La eliminación de las retenciones a las exportaciones del complejo agrario –y reducción de 5 puntos a las de la soja– de economías regionales e industriales, significa una menor transferencia de ingresos de sectores más ricos a menos ricos. También implica un aumento de los precios internos de esos productos de exportación y de sus derivados (por ejemplo, el cerdo que se alimenta con maíz). Estos aumentos se suman a los referidos a las tarifas públicas que, por un lado, disminuye aún más la capacidad de consumo de los hogares y, por otro lado, quienes puedan trasladar a precios de venta ese mayor costo de los insumos -gas, luz, agua, combustible- , lo harán, encareciendo los precios, restringiendo aún más la capacidad de consumo de la mayoría de la población de menores ingresos.

No era ilógico esperar entonces, que estadísticas oficiales arrojen un aumento de las clases bajas, como consecuencia de la movilidad descendente de esa clase media “precaria” de inserción laboral inestable, con ingresos muy reducidos y a menudo sin contrato, ni cobertura de seguridad social. En este marco, podemos estar en presencia de una nueva oleada de “nuevos pobres” como consecuencia de la pauperización de las clases medias.

Cabe preguntarse ante este nuevo escenario, ¿qué rol tienen las políticas sociales?: los cambios en los modelos de desarrollo, ¿implican un nuevo paradigma en las políticas sociales?

Como hemos visto, el período 2003-2015 significó un avance hacia un enfoque de derechos. En una primera lectura, podríamos inferir que el gobierno de Macri parece dar continuidad a los programas del kirchnerismo, pues extiende la AUH a monotributistas, incorpora a trabajadores temporarios a las asignaciones, contempla la simultaneidad de la AUH con otros programas provinciales y locales, aumenta los montos de programas del Ministerio de Trabajo y aumenta el tope del monotributo social.

Sin embargo, la aplicación de tarifas sociales invita a pensar en programas de asistencia social donde se pierde, en esencia, el enfoque que el individuo es sujeto de derechos. Hecho que abre un debate referido a la instauración de nuevas políticas sociales, que inhabilitan a los beneficiarios de los servicios a exigir a las autoridades, que haya rendición de cuentas por el derecho que está siendo vulnerado.

Cabe preguntarse entonces: con este nuevo gobierno, ¿estaremos en la perspectiva de “filantropizar” las políticas sociales? Solidaridad, caridad y filantropía ¿vendrán a reemplazar la concepción de derechos en las políticas sociales? ¿Habrá sido que durante la gestión kirchnerista la ciudadanía consolidó derechos? ¿Se habrá corrido el nivel de la desigualdad socialmente aceptada que describe Franco?

Cristina Fernandez hizo un diagnóstico luego de finalizar su mandato: “Nos faltó un marco institucional más profundo. Tenemos que pensar de qué manera asentar definitivamente derechos, que creíamos conquistados con nuestras leyes pero necesitan de un instrumento más poderoso”.

Estas reflexiones tienen asevero cuando se fijan las bases -tal como lo hizo el kirchnerismo- por el derecho a un nivel mínimo de bienestar de las poblaciones más vulnerables, con políticas focalizadas, las cuales exacerban la estratificación social y encarece el acceso de las clases medias y altas a servicios por medios privados pues, paga impuestos por servicios que no usa, como así también lo hace de manera individual (Solimano, 2005)

Recordemos además lo indicado por Midaglia (2012), en tanto a las limitaciones que estos programas condicionados de renta (y las políticas focalizadas) tienen ya sea por su dudosa calidad como también por la fácil cesación, ya que el costo político de recortarlos y suspenderlos es bajo, pues se dirige a una clientela dispersa y sin posibilidad de formular o sostener demandas públicas.

¿Cuál sería una opción más promisoría? La clave del éxito en las sociedades que han logrado acortar la brecha entre posiciones -alcanzaron una desigualdad más homogénea-, es analizada por Walter Korpi y Joakim Palme: consiste en desarrollar regímenes de protección social públicos y universales, que son efectivamente utilizados por la inmensa mayoría de la población, incluso por los sectores medios y medios altos. Bajo estos regímenes son muy pocos los que acuden al sector privado en busca de educación, seguro social y de salud. Por su parte, Argentina ha desarrollaron tempranamente un sistema de bienestar relativamente extendido y de base contributiva, pero que siempre ha dejado fuera a un sector importante de

la población, en particular a los sectores más pobres y vulnerables que realizan actividades informales (Traversa, 2011).

Entonces, ¿cómo abordamos una solución hacia la universalización? Un punto de partida puede ser pensado desde el paradigma de integralidad: la pobreza es conceptualizada como el efecto de procesos de empobrecimiento alimentado por dinámicas estructurales y acciones institucionales.. La multidimensionalidad del fenómeno, reclama la articulación recíproca de las políticas públicas como una estrategia más amplia de desarrollo y bienestar. El enfoque integral de la problemática social y de las políticas que se diseñan para hacerle frente forma parte de esa revalorización de las políticas activas y del rol del Estado (Vilas, 2011). Hay que dejar de pensar la pobreza como una situación que puede ser enfocada en sí misma, más bien amerita interpretarla como un proceso social.

Para ello, me remonto a las reflexiones de Solimano (2005), quien se refiere es necesario un nuevo contrato social. El reconocimiento de los derechos sociales y económicos de los pobres y clases medias, como sujetos válidos de los beneficios de la política social, es sin duda una opción más promisoría. En adición, propone al menos cuatro vías para ampliar las políticas sociales:

- a. definir el derecho a un nivel mínimo de bienestar.
- b. incorporar a la clase media como beneficiaria de una política social más amplia.
- c. extender al sector excluido el acceso a la acumulación de activos que puede movilizar el potencial productivo
- d. crear y fortalecer mecanismos de participación social y de rendición de cuentas.

Bajo esta premisa, será necesario replantear los paradigmas que definieron los modelos de desarrollo, pero principalmente las políticas sociales. Es necesaria una nueva interpretación de estos instrumentos, para abandonar las premisas kirchneristas, entendidas como instrumentos para garantizar un mínimo de bienestar social, y las macristas, entendidas como instrumentos para la lucha contra la pobreza, con el fin de consolidar en el largo plazo un nuevo contrato social basados en principios de ciudadanía. Está en el Estado, pero principalmente en la clase media la responsabilidad de apropiarse de las políticas sociales y hacerla más universales, en vías de mejorar el nivel del servicio como así también la cobertura, hechos que reforzaría, a su vez, a las débiles democracias (Traversa, 2011).

## BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, *Revista de la CEPAL* 88:35-50.

AGUILAR V. (1994). Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio, ISSN 0187-0173, Vol. 19, Nº. 54, 2004, págs. 15-37

AGUILAR, P. (2014), El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina 1890--1940. Buenos Aires: EDHASA. Cap. V. Conocer para gobernar.

ARZA, C. (2010). La política previsional: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios. En S. Torrado (directora) *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Tomo 2. Buenos Aires: Ensayo Edhasa.

BARBA SOLANO, C. (2007). ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina, regímenes de bienestar en transición en el siglo XXI, Universidad de Guadalajara.

BARRIENTOS, A. (2012). "Dilemas de las políticas sociales fragmentadas: ¿hacia una protección social fragmentada? Nueva Sociedad 239.

BIERNAT, C. & RAMACCIOTTI, K. (2012). Aportes desde la historiografía para el estudio de las políticas sociales. En X Jornadas de Sociología de la UBA: 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. Del 1 al 6 de julio de 2013.

BLANCO, M. y BARANDIAN, L. (2015) Las configuraciones de la trama social. Políticas públicas, instituciones y actores en la Argentina contemporánea, Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos. UNICEN, Tandil. Presentación, pp. 3 a 14.

CARLI, L. (1989). Gender differences in interaction style and influence. *Journal of Personality and Social Psychology*, 56 565-576.

CLEMENTE, A. (2004) Conferencia presentada en el CONGRESO NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL DE ARAXA A MAR DEL PLATA "35 años de Trabajo Social Latinoamericano". Mar del Plata, junio 2004.

CASTELL, M.( 1995) La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional, Madrid: Alianza Editorial

CORTÉS, Rosalía y Gabriel KESSLER (2013) "Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)". *Cuestiones de Sociología*

CORTÉS, R. y MARSHALL, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social de Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1880-1990. En: *Estudios de Trabajo*, Nº 1, Primer semestre, Buenos Aires.

DANANI, C. (2013). Estatidades en disputa: recrear la protección social, refundar el estado. La reforma previsional en la Argentina, 2004-2011. En AAVV. Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

DANANI, C. y BECCARIA, A. (2011). La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político culturales del proceso de transformación de la protección, en C. Danani y S. Hintze (coords.): Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010, Los Polvornines: UNGS.

DANIEL, Claudia (2013). Números públicos. Las estadísticas en Argentina (1990--2010). Buenos Aires: FCE.

DEL CUETO, C. y LUZZI, M. (2008). Rompecabezas. Transformaciones en la estructura social argentina (1983--2008). Los Polvorines: UNGS.

DUBET, François (2012) "Los límites de la igualdad de oportunidades". Nueva Sociedad 239.

ELÍAS, Norbert (1991) *The Symbolic Theory*. London: Sage

ESPING-ANDERSEN, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

FERRER, A. (1998) *El capitalismo argentino*, Buenos Aires, FCE.

FRANCO, Rolando, Martín HOPENHAYN y Arturo LEÓN (2011) - *Cambia y crece la clase media en América Latina: una puesta al día*.

FRASER, Nancy & Linda GORDON (1992) "Contract vs Charity: Why is there no Social Citizenchip in the United States?. *Socialist Review* 22:45-68. Archivo pdf

GRAMSCI, Antonio (2009). *La Política y el Estado Moderno*. Diario Público.

GRONDONA, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: CCC. Capítulo II: La marginalidad en cuestión.

HALL, P. *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, en *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), pp. 275-296

O'CONNOR, J. (1981) *La Crisis Fiscal del Estado*, Edic. 62.

KESSLER, G. y DI VIRGILIO M.M. (2008) "La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas". *Revista de la CEPAL* 95:31-50.

LAURELL, A.C., 1996. "Social Welfare and social work: the meaning of poverty programs in Latin America" *Scand J Soc Welfare* 5(3):130-134.

LOBATO, Mirta (2000). *Entre la protección y la exclusión. Discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina 1890-1934*. En J. Suriano (compilador). *La cuestión social en la Argentina 1870-1945*. Buenos Aires: La Colmena.

MARSHALL, T.H. y Tom BOTTOMORE (2005) *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada. Archivo pdf

MIDAGLIA, C. (2012) "Un balance crítico de los programas sociales en América Latina".

OFFE, C. (1988) "Contradicciones en el Estado de Bienestar". Editorial Alianza. México.

OFFE, Claus (1992) "La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro". Capítulo 3. Editorial Alianza. Madrid.

OTERO, H. (1998) Estadística censal y construcción de la Nación. el caso argentino, 1869-1914. En Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani. Tercera Serie, números 16 y 17, 2do. semestre de 1997 y 1ero. de 1998.

PAURA, V. (2004). La educación en el debate estatal y la idea de ciudadanía, 1930--1943 , en E. Silva (comp.). Aproximación a la historia de la educación argentina, Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza/Prometeo Libros. (Con la colaboración de Cristina Allevato).

PERELMITER, L. (2011). Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008). En S. Morresi y G. Vommaro: Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.

PEREZ, Pablo Ernesto y Brenda BROWN (2015) "¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo?"

PROCACCI, Giovanna (1999) "Ciudadanos pobres. La ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar", en GARCIA y LUKES, comps.:15-44.

ROJAS, R, El pensamiento vivo de Sarmiento, Editorial Losada, Buenos Aires, 1983, en Domingo Faustino Sarmiento, Educación popular, 1849.

ROSS, P. (1993). Justicia Social: una evaluación de los logros del Peronismo Clásico. En Anuario del IEHS, VIII, Tandil.

SCHAVARZER, J. (1998) Implantación de un modelo económico. Buenos Aires: A-Z Editora. ISBN 950-534-551-8. Pág. 15.

SOJO, Ana (2007) "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales". Revista de la CEPAL 91:111-131.

SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en L. Andrenacci (compilador). Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: UNGS/ Prometeo. Páginas 17 a 32 y 51 a 79.

SOLIMANO, A. (2005) "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales".

TRAVERSA, F. (2011) "¿Qué hacer con los sectores medios? Coaliciones sociales, bienestar y socialdemocracia en la periferia capitalista".

TORRAD, S. (2010) "Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social", en S.Torrado. El costo social del ajuste. Argentina 1976-2002, Buenos Aires: EDHASA.

TORRE, J.C & PASTORIZA, E. (2000). La democratización del bienestar. En Historia Argentina, Tomo 8: Los años peronistas, 1943-1955. Buenos Aires: Sudamericana.

TOURAINÉ, Alain. (1987) El regreso del actor. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.

VILAS, C. (2013). "Estrategias de acumulación y estrategias de política social"

VILAS, C. (2011) "De la focalización a la integralidad. Cambio de paradigma en las políticas contra la pobreza y la desigualdad".

YVES SUREL (2000) "Las políticas públicas como paradigmas", traducción de Traducción de Javier Sánchez Segura, Universidad de Antioquia. Para descargar <http://tesis.udea.edu.co/bitstream/10495/2050/1/Las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20como%20paradigmas.pdf>

WHITMAN ROSTOW W. (1948), British Economy of the Nineteenth Century, Oxford, Clarendon Press, 20-23, cit. en *ibid.*, p. 119

---

<sup>i</sup> VALES, LAURA 2016 "El desempleo que Macri no ve" en *PÁGINA 12* (Buenos Aires), 26 de abril de 2016

<sup>ii</sup> FERNÁNDEZ BLANCO, PABLO 2016 "Fuerte freno del gasto en seguridad, obras y cultura" en *LA NACIÓN*, 27 de abril de 2016

<sup>iii</sup> STANG, SILVIA 2017 "Reforma tributaria: qué puede cambiar para empresas y personas" en *LA NACIÓN*, 26 de febrero de 2017

<sup>iv</sup> LAUDONIA, MARA 2016 "Tras la megaemisión, Argentina elevó exposición con los mercados al 17% del PBI" en *TELAM*, 27 de abril de 2016

<sup>v</sup> 2016, "Banco Central ya desaceleró la emisión de pesos al 27% anual" en *ÁMBITO*, 22 de febrero 2016

<sup>vi</sup> MUSCATELLI, NATALIA 2016 "Sturzenegger dijo que las tasas bajarán cuando la inflación ceda" en *CLARIN*, 26 de abril de 2016

<sup>vii</sup> 2015 "Confirmado: Macri anunció retenciones cero, salvo para la soja" en *LA NACIÓN*, 14 de diciembre de 2015

<sup>viii</sup> GEDDES DIEGO 2016 "Vuelve la compra online desde el exterior "puerta a puerta"" en *CLARIN*, 21 de julio de 2016

<sup>ix</sup> DUJOVNE NICOLAS 2016 "Primeros pasos hacia una mayor apertura comercial" en *LA NACIÓN*, 24 de octubre de 2016