

Construcción, deconstrucción y reconstrucción de la ciudadanía social en la Argentina. Desde comienzos del siglo XIX hasta el presente.

*Juan Manuel Cerdá**

Resumen

Este trabajo analiza la construcción, deconstrucción y reconstrucción del concepto de ciudadanía social en la Argentina durante los últimos dos siglos. El objetivo principal es ponderar las relaciones que se han conformado en torno a dicha noción para avanzar, luego, en la discusión sobre la conceptualización y el carácter de las reformas sociales implementadas en las últimas décadas. Se exploran las características que las políticas sociales adoptaron en cinco períodos históricos diferentes. En particular, se analizan en detalle los cambios ocurridos en las condiciones del mercado de trabajo y en la concepción misma de ciudadanía en las últimas dos décadas en el país ya que ambas experimentaron cambios profundos.

Palabras claves: Argentina - políticas sociales - ciudadanía - Estado de Bienestar - mercado de trabajo

Abstract

This paper studies the construction, deconstruction and reconstruction of the concept of social citizenship in Argentina during the last two centuries. The main aim is to analyze the relationships built around this concept in order to go forward in the discussion about the conceptualization of the social reforms implemented in recent decades in the country. To this end, the characteristics of social policies adopted in five different periods of time have been explored. In particular, we have analyzed the changes in labor market conditions and the notion of citizenship in the past two decades given that both dimensions have experienced profound changes in the country.

Key words: Argentina - social policy - citizenship - Welfare State - labor market

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). E-mail: jmcerda@unq.edu.ar ; cerdajuanma@yahoo.com.ar

Recepción del original: 20/07/2010

Aceptación del original: 28/10/2010

Introducción

Algunos años atrás el sociólogo francés Robert Castel comenzaba un artículo afirmando: “La multiplicación acelerada de las formas devaluadas de empleo lleva a la degradación del estatus de trabajador, y por lo tanto de ciudadanía.”¹ ¿Esto es así? ¿Trabajo y Ciudadanía se disocian nuevamente en el siglo XXI? ¿Es posible construir ciudadanía sin trabajo? Estos son algunos de los interrogantes que me propuso la afirmación de Castel y que me llevaron a reflexionar sobre la evolución de estas dos categorías -trabajo y ciudadanía- a lo largo de los dos últimos siglos en la Argentina y sus perspectivas a futuro. Una perspectiva de largo plazo motivada, además, por la conmemoración del bicentenario de mayo de 1810.

Los cambios ocurridos en las condiciones del mercado de trabajo durante las últimas décadas del siglo pasado en la Argentina provocaron un aumento de la pobreza y de la exclusión social que alteraron profundamente las bases de la cohesión social. Una acción que modificó el concepto de ciudadanía y que, durante las últimas décadas, puso en discusión cierto consenso que había construido la sociedad sobre algunos de los derechos sociales alcanzados. El objetivo de este estudio histórico es analizar las relaciones que se han construido en torno a los conceptos de ciudadanía y su relación con el mercado de trabajo para avanzar luego en la discusión sobre la conceptualización y el carácter que las reformas sociales implementadas recientemente están implicando en términos de ciudadanía social.²

Aquí se intenta mostrar cómo estos dos conceptos (trabajo y ciudadanía) fueron construidos y se relacionaron, atrayéndose algunas veces y retrayéndose en otros momentos. Para el análisis de este proceso se han planteado cinco etapas que están determinadas por cambios en las políticas sociales dejando de lado la habitual relación con los acontecimientos políticos o con algunas coyunturas económicas. La primera, se remonta al período colonial y se extiende hasta la formación del Estado Nacional, donde la ciudadanía era de aplicación restringida en el contexto de un sistema económico poco integrado al mercado mundial y con condiciones laborales precapitalistas. Una segunda etapa, que abarca desde la formación del Estado Federal hasta el advenimiento del peronismo. En ésta se materializaron los conceptos capitalistas, la ampliación de la participación política y se conformó un mercado de trabajo acorde con las necesidades de la integración de la economía argentina al mercado mundial. La tercera etapa, comprende desde los orígenes del peronismo hasta mediados de los años '70. Durante este período se universalizaron los derechos políticos y se ampliaron los derechos sociales hacia un tipo de *ciudadanía social* particularista.³ La cuarta etapa se abre con el último proceso militar y termina en la crisis de 2001-2002. Su comienzo está caracterizado por una disrupción total del régimen

¹ Robert CASTEL, “Traballer plus, pour garner quoi? ”, *Le Monde*, 9 de julio de 2008.

² En este trabajo se sigue la definición clásica de Thomas Marshall. Thomas Humphrey MARSHALL, *Ciudadanía y clase social*. Disponible en http://reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_079_13.pdf

³ El término particularismo se toma de la visión de Weber. Ver Max WEBER, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1969, pp. 732-738.

político, restricción de las libertades individuales y, en cierta medida, el comienzo de una reestructuración de la economía que afectó al conjunto de los derechos sociales obtenidos en el período previo.

Por último, la crisis del 2001-2002 marcó el inicio de la última etapa que, a diferencia de las anteriores, tiene un final abierto. Los problemas en términos de régimen político están resueltos, sin embargo el desarrollo económico sostenido y la inclusión social aparecen como dilemas a resolver. Luego del proceso socioeconómico experimentado en los '90, la necesidad de inclusión de un sector importante de individuos a una "ciudadanía plena" parece imponerse en la agenda de tecnócratas, políticos e intelectuales como de diferentes organizaciones civiles. En este marco, la discusión sobre el papel de Estado, el trabajo y la ciudadanía social han vuelto, de alguna forma, al centro de la escena política y social de la Argentina. Este es el punto de partida para caracterizar y analizar cada una de estas etapas.

La ciudadanía social en la Argentina

Desde la independencia al Estado Nacional: democracia restringida y trabajo

Hacia finales del período colonial el Río de La Plata era una región de frontera, alejada de los centros de metales preciosos de mayor desarrollo prehispánico y, también, de las metrópolis europeas. Además, las guerras de independencia y civiles dieron lugar a la conformación de una región con características especiales. Hasta mediados del siglo XIX, la ciudadanía se construyó con dificultad en torno a los derechos civiles, especialmente asociada a los derechos de libertad y propiedad, mientras que los derechos políticos estaban restringidos a un sector muy pequeño de la población. Esta sociedad poscolonial no contaba con partidos políticos, tenía una escasa participación de la sociedad civil y no logró construir instituciones estables hasta mediados del siglo XIX.

En la primera mitad del siglo XIX, la Argentina tenía una escasa población y persistían prácticas precapitalistas en una economía basada en la explotación de los recursos naturales. En este marco, los Estados provinciales incorporaron el reclutamiento obligatorio -civil y militar- como una forma de garantizar la mano de obra en un mercado de trabajo altamente fragmentado (urbano-rural) y con un orden jurídico institucional muy débil.⁴ Así, la *libreta de conchabo* fue utilizada en el sector agrícola como una forma de coerción sobre las personas que deambulaban libremente por el territorio.⁵ Por su parte, el trabajo urbano aparece con características mixtas -entre

⁴ En general, durante este período, las diferencias entre el espacio urbano y el rural eran más notorias en la región pampeana que en otras regiones como el NOA o Cuyo donde uno y otro espacio estaban integrados. Entre otros ver Rodolfo RICHARD-JORBA, "Transiciones económico-social: inmigración y mundo del trabajo", Rodolfo RICHARD-JORBA, Eduardo PÉREZ ROMAGNOLI, Patricia BARRIO [et al.], *La Región vitivinícola Argentina. Transformaciones del territorio, la economía y la sociedad. 1870-1914*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, , 2006; Ana TERUEL (comp.), *Población y Trabajo en el Noroeste Argentino. Siglos XVIII y XIX*, Jujuy, UNIHR, 1995.

⁵ Una polémica muy rica sobre el papel de la *libreta de conchabo* y su rol en la economía postcolonial fue desarrollada a mediados de los años 1980. Samuel AMARAL, Juan Carlos GARAVAGLIA, Jorge GELMAN [et al.], "Gauchos, campesinos y fuerza de trabajo en la campaña rioplatense

artesanal y trabajo libre- pero donde la escasa industrialización y asalarización de la fuerza de trabajo no permite hablar de un desarrollo de las condiciones capitalistas. Según el censo de 1869, la población urbana representaba el 28,6% de la población y más de la mitad estaba concentrada en ciudades de la pampa húmeda.⁶ En este contexto, la *libreta de conchabo* fue una herramienta utilizada por la *élite* para construir un mercado de trabajo “moderno” -una forma de *proletarización* de la fuerza de trabajo- a la vez que una herramienta de control social. Vale decir que las condiciones de ciudadanía y el trabajo asalariado iban por carriles diferentes y muchas veces las libertades individuales fueron coartadas a los sectores subalternos.

Sin embargo, no todas las medidas del período fueron represivas, existieron algunas instituciones que intentaron incluir a ciertos sectores de la población. Así, el gobierno de Bernardino Rivadavia (1826-1827) creó la Sociedad de Beneficencia, una institución “para-estatal” que tenía como objetivo fundamental el cuidado de los sectores menesterosos de la sociedad porteña y como parte del control social.⁷ Con el correr del tiempo, se fueron desarrollando organizaciones similares en todas las provincias.⁸ Si bien tenían una fuerte relación con los Estados provinciales y el nacional -especialmente en lo atinente a su financiamiento-, su accionar era autónomo y quedó en manos, por lo general, de las mujeres de la *élite* quienes se ocupaban de las obras de caridad. En especial esta institución se dedicó al cuidado de los menores, los ancianos, los enfermos, los delincuentes y las mujeres solteras, o sea de todos aquellos sectores sociales subalternos que no contaban con medios suficientes para su supervivencia. Es un período en el cual el Estado se *preocupó* de las necesidades de los sectores más desprotegidos pero dejó en manos de las Damas de Beneficencia que se *ocuparan* de su atención y cuidado. Esta forma de actuar por parte del Estado coincidía con las ideas liberales que dominaron todo el siglo XIX y se arraigaron muy especialmente en el campo económico.

Del Estado nacional al peronismo

Luego de la consolidación del Estado nacional, la Argentina se incorporó al mercado mundial como productora de materias primas y su economía experimentó un crecimiento vertiginoso hacia finales del siglo XIX. Era productora de una *élite* que desde el Estado impulsó la expansión de la frontera agrícola, unida a una fuerte inversión en infraestructura -básicamente el ferrocarril- y una política inmigratoria que favoreció el crecimiento de la población.⁹ Estos tres factores (tierra, capital y trabajo)

colonial sobre la mano de obra”, *Anuario IEHS*, Tandil, núm. 2, 1987.

⁶ Zulma RECCHINI DE LATTES, “El proceso de urbanización en la Argentina: distribución, crecimiento y algunas características de la población urbana”, *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 12, núm. 48, 1973.

⁷ Carlos CORREA LUNA, *Historia de la Sociedad de Beneficencia*, Buenos Aires, Sociedad de Beneficencia de la Capital, 1923.

⁸ Roberto DI STÉFANO, Hilda SÁBATO, Luis Alberto ROMERO [et al.], *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina 1776-1990*, Buenos Aires, Edilab, 2002.

⁹ Ezequiel GALLO y Roberto CORTÉS CONDE, *La República Conservadora*, Buenos Aires, Paidós, 1995.

se pusieron en marcha gracias a una política decidida del Estado en favor de la integración de la Argentina al mercado mundial. Sin embargo, la inmigración también fue la preocupación central de la clase política de ese momento.

Como es ampliamente conocido, el movimiento obrero comenzó a organizarse contemporáneamente a la consolidación del Estado nacional, característica que diferencia a nuestro país del resto de los países de América Latina.¹⁰ A los reclamos gremiales se les sumaron los del Partido Socialista (1896) y del movimiento anarquista. Si bien este último tuvo una existencia más efímera que el primero su accionar en la organización del movimiento obrero y su movilización fue importante a comienzos del siglo pasado.¹¹ En cierta medida, la inmigración masiva llevó a un replanteo de la política inmigratoria por parte de la *élite* política que, en algunos casos, promovió la exclusión pero también se observó un proceso de inclusión social en tanto mano de obra necesaria para el proceso económico vigente.

En relación con la exclusión se encuentran las leyes de *residencia* y de *defensa social*, dictadas en 1902 y 1910, respectivamente. La primera facultaba al poder ejecutivo a expulsar o impedir el ingreso al país a todos los extranjeros que "sólo traen a él propósitos de perturbación social",¹² mientras que la segunda no sólo contemplaba penas más severas -como la pena de muerte para los mayores de 18 años- sino, también, extendía las mismas a la población nativa. Fueron estas leyes las que han llamado más la atención de los estudios históricos durante este período, sin embargo, otras instituciones tuvieron un papel fundamental en la inclusión y la instauración de derechos sociales.

Entre éstas, sobresale la Ley 1.420, que estableció la obligatoriedad de la educación laica, pública y gratuita para todos los niños de seis a catorce años de edad en la Capital Federal y los territorios nacionales.¹³ Si bien esta política tuvo muchas dificultades para su implementación¹⁴ estableció por primera vez un derecho social *universal e igualitario*, que con el tiempo fue ampliándose a todo el territorio nacional y fijó la autoridad del Estado frente a la Iglesia.

En la primera década del siglo XX, se le sumaron a aquella un conjunto de leyes que tenían como objetivo mitigar la conflictividad social mejorando las condiciones de los sectores más humildes. Según Eduardo Zimmermann, los *liberales reformistas* perseguían objetivos similares a los de los conservadores pero, a diferencia de aquellos que creían que el camino era la represión, éstos entendían que el descontento social podía mitigarse a partir de la introducción de reformas.¹⁵ Así, por primera

¹⁰ La *Sociedad Tipográfica Bonaerense* fue fundada el 25 de mayo de 1857 y fue una de las primeras instituciones de este estilo en el Río de la Plata.

¹¹ Julio GODIO, *Historia del movimiento obrero argentino (1870-2000)*, Buenos Aires, Corregidor, 2000.

¹² Eduardo ZIMMERMANN, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1995; Juan SURIANO, "El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión. 1880-1916", *Anuario*, Rosario, Escuela de Historia (UNR), núm. 14, 1991.

¹³ República Argentina, "Ley N° 1.420", *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Año 1884, t. II: Proyectos sancionados; Buenos Aires, Stiller & Laass, 1885.

¹⁴ La falta de edificios, maestros y los escasos recursos destinados por el Estado fueron algunos de los impedimentos más comunes para que se cumpliera con dicha ley.

¹⁵ Eduardo ZIMMERMANN, *Los liberales reformistas...* cit.

vez en la Argentina, se introdujo la discusión en torno a los alcances que debía tener la intervención estatal en materia social y, en cierta medida, estas reformas comenzaron a modificar el papel del Estado.

Sin lugar a dudas, un hito de esta política fue el informe sobre *El estado de las clases obreras* en el interior del país redactado por el socialista Juan Bialek Massé, que sirvió como base al primer proyecto de Código de Trabajo en la Argentina -redactado por el liberal reformista Joaquín V. González, aunque nunca fue aprobado por el Congreso de la Nación- y la creación del Departamento de Trabajo (1907). Esta institución fue la primera que intervino en las relaciones entre trabajadores y empresarios aunque su poder de presión y/o disuasión ante las corporaciones fue escaso.¹⁶ Su acción estuvo restringida a la Capital Federal y a los territorios nacionales pero no eran de cumplimiento obligatorio para el resto de las provincias. Un límite de la legislación y base de la fragmentación que caracterizó las políticas sociales en la Argentina.

Durante este período, gran parte de la asistencia social descansaba en las *asociaciones de socorros mutuos* que cubrían las necesidades cotidianas de las personas de una manera muy desigual.¹⁷ Según el Censo de 1914, en la Argentina había 2.002 asociaciones de socorros¹⁸ y diferentes grupos étnicos (especialmente italianos, españoles y franceses) crearon las primeras asociaciones basadas en una idea de solidaridad corporativa y mutualidad. Este tipo de asociaciones predominaron durante gran parte del siglo XX diferenciándose de las instituciones asistencialistas del siglo XIX y dando sustento al sistema actual de seguridad social en la Argentina.

En este mismo sentido se crearon las primeras cajas de jubilaciones y pensiones (Ley 4.349) que brindaron seguros a la vez a los trabajadores de la administración pública nacional, maestros, empleados del Banco Nación y del Banco Hipotecario, magistrados judiciales y el personal de los ferrocarriles nacionales.¹⁹ Estas cajas funcionaron sobre la base de acuerdos entre Estado-sindicatos y, en la medida que correspondiera, con las empresas privadas. Las cotizaciones se hacían sobre la base de los aportes tripartitos, pero cada una de las cajas establecía arreglos particulares, tanto sea con respecto a los montos de los aportes como a la edad de jubilación o a los años necesarios para acceder a los beneficios del sistema.²⁰

Sin lugar a duda, la medida más notoria y trascendental de los años del Centenario (1910) fue la sanción de Ley N° 8.871 (conocida como Ley Sáenz Peña), que instaura el voto masculino universal, secreto y obligatorio en 1912. Esta ley fue fundamental en el período ya que permitió la ampliación de la ciudadanía política a todos los hombres mayores de edad. Por medio de esta ley el partido Radical pudo acceder al

¹⁶ Mirta Zaida LOBATO, "Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente", *Revista de Trabajo*, Buenos Aires, año 3, núm. 4, 2007.

¹⁷ Susana BELMARTINO, *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

¹⁸ Extraído de Hilda SÁBATO, "Estado y sociedad civil", Roberto DI STÉFANO, Hilda SÁBATO, Luis Alberto ROMERO [et al.], *De las cofradías...* cit., p. 143.

¹⁹ Patricia FLIER, "El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales", José PANETTIERI (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, p. 121.

²⁰ Jorge FELDMAN, Laura GOLBERT y Ernesto ISUANI, "Maduración y Crisis del sistema previsional argentino", *Boletín informativo Techint*, Buenos Aires, núm. 240, enero-febrero 1986, p. 4.

gobierno por primera vez en su historia. Sin embargo, ni Hipólito Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930) ni Marcelo Torcuato de Alvear (1922-1928) cambiaron la posición que el Estado tenía en relación con los trabajadores o la concepción sobre la ciudadanía.

La represión contra los sectores obreros se mantuvo de forma sistemática, sobre todo a finales de la década de 1910 cuando los movimientos anarquistas y socialistas volvieron a resurgir con los vientos provenientes de Europa.²¹ Durante los años '20 no se observan cambios significativos en la legislación social excepto por la ampliación de los beneficios sociales a los empleados de las empresas de servicios públicos que tenían sede en la ciudad de Buenos Aires.²²

El crack de la economía mundial de 1929, que tuvo fuertes consecuencias en la Argentina, en 1932 dio paso a una mayor intervención del Estado no sólo en materia económica sino también en relación con las políticas sociales. El golpe militar contra el gobierno de Yrigoyen abrió la puerta a una etapa que se caracterizó por una intervención del ejército en la política nacional que terminará recién en la última década del siglo XX.²³

Aunque la crisis y sus efectos sociales fueron importantes durante toda la década de 1930, no se promulgó ninguna ley que favoreciera la creación de subsidios para los desempleados o medidas tendientes a mitigar el aumento del desempleo, como sí pasaba en los países desarrollados, aun en aquellos que sostenían un sistema liberal más individualista como Estados Unidos.²⁴ La *élite* local sostuvo que la recuperación de las condiciones sociales vendría de la mano de la recuperación de la economía y de la creación de puestos de trabajo.²⁵ Como sabemos, esto no se produjo de forma inmediata y la crisis duró mucho más de lo esperado, dejando huellas profundas en amplios sectores de la sociedad.²⁶

En síntesis, más allá de los diferentes regímenes políticos (autoritarios y democráticos) o gobiernos que ocuparon el poder, este período se caracterizó por fuertes diferencias sociales que el Estado profundizó a partir de una política social que beneficiaba de forma fragmentada a los grupos subalternos. En este sentido, había trabajadores que se encontraron en posiciones de privilegio con una cobertura de la seguridad social -como los empleados del Estado, empresas de servicio público o ferroviarios- mientras que otros no contaban con ningún beneficio -como los peones rurales, los empleados de comercio, entre muchos otros.

²¹ Como ejemplo de ello podríamos mencionar la Semana Trágica o los acontecimientos producidos en la Patagonia argentina. David ROCK, "Lucha civil en la Argentina: La Semana Trágica de enero de 1919", *Desarrollo Económico*, núm. 42/44, 1972-1974; Félix LUNA, "Los radicales en el poder", *Nueva Historia de la Nación Argentina*, vol. 7: *La Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Planeta, pp. 235-264.

²² Jorge FELDMAN, Laura GOLBERT y Ernesto ISUANI, *Maduración...* cit.

²³ Robert POTASH, *El ejército y la política en la Argentina. Tomo I: 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1971.

²⁴ La única medida adoptada durante este período fue la creación de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación. Ver Noemí GIRBAL-BLACHA, "La Junta Nacional para Combatir la Desocupación. Tradición y modernización socioeconómica en los años treinta", *Estudios de Trabajo*, núm. 25, primer semestre de 2003.

²⁵ Un giro distinto de esta visión se plasmó en el "Plan Pinedo". Juan José LLACH, "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", *Desarrollo Económico*, vol. 23, núm. 92, enero-marzo 1984.

²⁶ Durante esta década aparecieron las primeras villas miseria en la ciudad de Buenos Aires.

Sólo en unos pocos casos la obtención de beneficios fue producto de las luchas sociales (como fue el caso de los ferroviarios) pero generalmente los beneficios fueron otorgados por el Estado o, en otros casos, por empresas privadas que, con un carácter paternalista, salieron a cubrir las necesidades de ciertos grupos de asalariados. Como afirma Laura Golbert:

“Más allá de quienes fueron los actores que promocionaron este tipo de beneficios y de cuáles fueron los argumentos esgrimidos, todos estos casos presentan una característica común: el otorgamiento de beneficios particulares fue acompañado de la creación de una red asociativa tendiente a promover sólidas lealtades en el interior del grupo promoviendo así un fuerte espíritu de cuerpo que, muchas veces, atentó con la posibilidad de crear redes solidarias más amplias.”²⁷

En gran medida, estos procesos se vieron cristalizados a partir de 1943, aunque con algunas particularidades que pasaremos a analizar.

Un Estado social fragmentado

En junio de 1943, un nuevo golpe militar volvía a interrumpir el sistema democrático. Esta vez los protagonistas fueron un grupo de corones del ejército (GOU) que compartían una visión de la política que tenía entre sus principios básicos el nacionalismo, la lucha anticomunista y una postura neutral frente al conflicto bélico existente en esos años. El golpe puso en funciones a Arturo Rawson como presidente de la Nación que rápidamente fue reemplazado por Pedro Ramírez (1943-1944) y, un año más tarde, tomó el poder Edelmiro Farrell (1944-1946). Sin embargo, el hombre más fuerte en este período fue el coronel Juan Domingo Perón. Éste fue designado como interventor del Departamento Nacional de Trabajo, continuando su actividad durante los tres gobiernos militares entre 1943 y 1946.

Desde los inicios de su gestión, Perón se abocó a ampliar sus áreas de incumbencia dentro del gobierno y a lograr el apoyo del movimiento obrero. Con esos objetivos fue concentrando poder, para lo cual creó un nuevo ámbito institucional con rango de Secretaría de Estado: la Secretaría de Trabajo y Previsión. En noviembre de 1943, esta institución absorbió al Departamento de Trabajo, a las cajas de jubilaciones pre-existentes, a la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, a la Comisión de Casas Baratas, entre otras direcciones y comisiones existentes en el ámbito del poder ejecutivo nacional,²⁸ convirtiéndose en la plataforma desde la cual Perón comenzó a desarrollar su carrera política. Pero desde allí también se comenzó a delinear una concepción diferente de las políticas sociales que tuvo como eje a las organizaciones corporativas por encima de los intereses individuales de los ciudadanos.

Un ejemplo de esta nueva tendencia del Estado se encuentra en la pretensión de Perón de centralizar el sistema de jubilaciones y homogeneizar los beneficios incorporados en el Primer Plan Quinquenal, idea que no prosperó por la oposición

²⁷ Laura GOLBERT, *De la Sociedad de Beneficencia...* cit.

²⁸ El decreto 15.074/43 crea la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

del sindicalismo. Pese a contar con el apoyo unánime de los trabajadores en favor de un sistema de previsión social universal, la dirigencia sindical se opuso al proyecto ya que consideraba que éste vulneraba los derechos adquiridos por los sindicatos más antiguos.²⁹ Paradójicamente, y mientras se proponía la creación de un Instituto de Previsión Social con característica universal, el gobierno mantuvo y promovió la creación de servicios sociales sindicales que terminaron fragmentando aún más el sistema de salud.³⁰

Esta fragmentación de la política social fue mitigada en parte por la expansión de la economía durante estos años que provocó el aumento de los niveles de empleo formal y que, junto a una fuerte intervención del Estado en la supervisión de la aplicación de las normas, hizo posible que gran parte de los trabajadores recibieran los beneficios de la legislación social existente. En este sentido, durante este período, más que en cualquier otra etapa de la historia argentina, el trabajo fue la puerta de entrada a la *seguridad social* sobre la base que aquél era un acto de *Justicia social y de derechos* de los trabajadores. Este concepto no fue sólo una retórica discursiva del peronismo sino que quedó plasmado como uno de los derechos fundamentales en la reforma constitucional de 1949 y en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Esta política fue acompañada por una legislación que favoreció a los sindicatos en términos de recursos monetarios y de poder político.³¹ En el año 1945 se dictó el decreto del poder ejecutivo N° 23.852 que brindó un nuevo marco jurídico a éstos, luego ratificado y ampliado por la Ley de Asociaciones Profesionales de 1953.³² Esta última le confirió a los sindicatos peronistas el monopolio de la representación del conjunto de los trabajadores y consolidó las relaciones entre el Estado y los sindicatos imponiendo una correlación de fuerzas muy diferente en relación con la del pasado.

En el largo plazo, la acción no fue totalmente positiva ya que también creó una fuerte dependencia del sindicalismo con el Estado que, en diferentes períodos y bajo diferentes gobiernos no peronistas, provocaron situaciones de confrontación y la imposibilidad de diferenciar la defensa de los intereses obreros de los partidarios.³³ Sin embargo, no todo fue ruptura y cambio durante el peronismo, también hubo fuertes continuidades.

Una característica común que mantuvo el sindicalismo peronista con el sindicalismo del período anterior fue el reclamo por la atención de la salud y el desarrollo de actividades no gremiales para sus afiliados. Otros sindicatos -por ejemplo, la Unión Ferroviaria o el Sindicato Tipográfico Bonaerense- habían desarrollado en el pasado estas actividades sociales que se sumaban a los reclamos del sindicalismo tradicio-

²⁹ Jorge FELDMAN, Laura GOLBERT y Ernesto ISUANI, *Maduración...* cit.

³⁰ Susana BELMARTINO, *La atención médica...* cit.

³¹ Louise DOYON, *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006, pp. 48-63 y 99-110.

³² Adriana MARSHALL y Laura PERELMAN, "Sindicalización: Incentivos en la normativa sociolaboral", *Cuadernos del IDES*, Buenos Aires, agosto 2004.

³³ Como ejemplo de ello puede mencionarse que mientras durante la última dictadura el sindicalismo se vio fuertemente debilitado -producto de la represión y las políticas económicas llevadas adelante por el gobierno de facto- en la vuelta a la democracia su poder aumentó primero como oposición al gobierno de Raúl Alfonsín y luego a partir del apoyo brindado a Carlos Menem durante los '90.

nal.

Como se dijo, el peronismo también inauguró una nueva forma de política social que se desarrolló desde diferentes agencias del Estado y, también, por medio de la Fundación de Ayuda Social presidida por Eva Duarte de Perón. Si bien *la Fundación* vino a reemplazar a la Sociedad de Beneficencia, su acción y su orientación no tuvieron el mismo carácter. En primer lugar, a pesar que la *Fundación* no era un organismo del Estado (similar a lo que ocurría con la Sociedad de Beneficencia) ésta fue adoptada por Perón como una institución “satélite” del Estado que llevó adelante acciones sociales puntuales. Muchas veces funcionó con aportes privados pero, generalmente, apareció utilizando fondos públicos, aportes obreros o como ejecutora de obras financiadas y concretadas por el Estado a través de diversas direcciones o bancos nacionales.³⁴

La otra particularidad de la Fundación fue que sus acciones se orientaron a mitigar las diferencias sociales, brindar herramientas de trabajo para los sectores humildes y llevar adelante acciones relacionadas a solventar necesidades básicas insatisfechas como, por ejemplo, la construcción de viviendas, el tendido de agua potable, vestimenta, comida o juguetes para los niños. Estas acciones se inscribieron en el marco de la *justicia social* que tenía como eje de acción a un tipo de modelo social basado en el trabajo en condiciones formales y la familia nuclear.³⁵

Esta fue la forma que encontró el peronismo para introducir cambios en términos de satisfacer las necesidades de los sectores más postergados de la sociedad. Más allá de las diferentes valoraciones que se puedan realizar sobre estas políticas, lo que es significativo es el grado de cristalización que tomaron las estructuras de asistencia social y que, en muchos casos, permitieron su permanencia hasta el presente. A pesar de las diferencias planteadas con el modelo de asistencia social anterior el peronismo mantuvo algunas continuidades. Quizás la más cambiante fue la fuerte fragmentación de las políticas sociales -entre trabajadores y no trabajadores- y a la vez un Estado que satisfacía las necesidades de la población de forma discrecional. En términos sociales, durante el peronismo nada se obtiene por ser ciudadano sino que lo que se logra es por la acción del gobierno a través de la generación de empleo formal o de las políticas sociales dirigidas a los más desamparados, sean éstas brindadas de forma directa por las agencias estatales o a través de la *Fundación*. Dicha situación no implica una valoración sobre el peronismo sino la descripción de un momento donde los diferentes actores sociales acordaron los lineamientos básicos de una red de contención social que, aunque no fueron universales, alcanzaron un alto grado de cobertura gracias a la generación de empleo formal.

El golpe militar de 1955 abrió una etapa de incertidumbre caracterizada por continuas interrupciones institucionales y la proscripción del partido peronista por un lado, y por los cambios producidos en la economía, por el otro. En relación a las políticas sociales, algunos de los hilos que componían esa red de contención social

³⁴ Anahí BALLENT, “Hechos no palabras. El peronismo y la historia de las políticas de vivienda”, Anahí BALLENT, *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*, Buenos Aires, UNQ-Prometeo, 2005.

³⁵ Marcela GENÉ, “La familia peronista”, Marcela GENÉ, *Un mundo feliz. Imágenes de los trabajadores en el primer peronismo. (1946-1955)*, Buenos Aires, FCE-Universidad San Andrés, 2005.

fueron cortados rápidamente (especialmente la *Fundación Eva Perón*); otros perduraron en un estado de continua reforma -el sistema de jubilaciones- y algunos se robustecieron de forma significativa, como fue el caso de las Obras Sociales Sindicales.³⁶ Si bien en el plano económico este período estuvo marcado por los recurrentes ciclos *stop and go* no se vieron afectados los beneficios alcanzados por los trabajadores.

Puede afirmarse que el peronismo cristalizó un sistema social estratificado con aportes del Estado, del sector privado y de los propios trabajadores; sistema que brindó beneficios sociales muy heterogéneos a diferentes grupos ocupacionales según su poder de negociación o acercamiento con el gobierno. Pero, por otro lado, el Estado peronista también dejó con niveles muy bajos (o nulos) de institucionalización de la cobertura social a los trabajadores informales y los desempleados. El sector informal de la economía no contó con un sistema de seguridad social y los desempleados no tuvieron hasta principios de los '90 ningún tipo de seguro de desempleo. Estas grietas en el sistema de seguridad social explican, en parte, el proceso de deterioro que amplios sectores de la sociedad comenzaron a experimentar en las últimas décadas del siglo XX, cuando la economía comenzó a mostrarse ineficaz para crear puestos de trabajo formales y la tasa de desempleo empezó a aumentar significativamente.

Aun cuando muchos de los rasgos de la apertura económica se habían comenzado a delinear durante los gobiernos de la última dictadura militar,³⁷ la puesta en marcha de las reformas estructurales impulsadas en los '90 cambió de forma rotunda la idea de trabajo y su función como organizador de la sociedad y base de la concepción de la ciudadanía en la Argentina. Quizás este último concepto estuvo más solapado en el discurso, pero la implementación del régimen de convertibilidad y sus consecuencias sociales, unidas a las reformas estructurales del sistema de seguridad social, determinaron cambios profundos en la concepción de la ciudadanía social en la Argentina.

Cambios sociales y deconstrucción de la ciudadana: las implicancias del Consenso de Washington

Durante el último cuarto del siglo XX se produjo en términos económicos un incremento del comercio de bienes y servicios a escala mundial y una alta movilidad de los factores de la producción (capital y trabajo) que generaron nuevos desafíos. Estos años también estuvieron marcados por una nueva era de transformaciones tecnológicas que permitieron un aumento considerable de la productividad y mejoraron la eficiencia de los trabajadores. Asimismo, los cambios en la estructura demográfica, acompañada de un aumento en los niveles educativos de la población y la inserción de las mujeres en el mercado laboral, permitieron un incremento significativo de la fuerza de trabajo.

Frente a esta coyuntura, la Argentina respondió abriendo su economía y comenzó

³⁶ Susana BELMARTINO, "La conflictividad definiciones de nuevas reglas de juego", Susana BELMARTINO, *La atención médica...* cit.

³⁷ Adriana MARSHALL, *Políticas sociales: el modelo neoliberal*, Buenos Aires, Legasa, 1988.

un programa de reforma estructural con el objetivo de aprovechar las mayores oportunidades de crecimiento. A la mala *performance* económica de los años '80 se le debe añadir el proceso hiperinflacionario de 1989 que fue el marco necesario para la implementación de las políticas de reforma estructural impulsadas durante los '90.

El programa de convertibilidad implementado por Domingo Felipe Cavallo a partir de 1991, fue un sistema de caja de conversión que tenía como propósito central terminar con la inflación. Para ello el plan fijó por ley el tipo de cambio (un peso argentino un dólar estadounidense), abrió la economía y privatizó todas las empresas de servicios públicos que estaban en manos del Estado.³⁸ La inflexibilidad que impuso la *Convertibilidad* durante una década anuló por completo la utilización de la política monetaria para corregir la fuerte apreciación de la moneda. Frente a esta rigidez, los ajustes por cantidades se manifestaron rápidamente: primero, el desempleo se elevó desde los inicios del mismo plan y luego, a partir de 1998, se impuso el ajuste por la vía recesiva. Resulta interesante destacar aquí que el aumento continuo del endeudamiento externo -producto de una caída en las tasas de interés internacional que impulsó la entrada de capitales al país- redujo sistemáticamente la necesidad de un ajuste de la caja de conversión.³⁹

Otro factor relevante en la modificación de las condiciones sociales fue la política de desregulación del mercado de trabajo que, sumado a la pérdida de competitividad de las empresas locales, afectó la generación de empleo y su calidad. Entre algunas de las medidas adoptadas puede mencionarse la prohibición por ley de la indexación de los salarios, la reducción de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social -proceso que se inició en 1995 con la ley 24.465 que implicó una disminución del 40% de las cargas sociales-, la introducción de la flexibilización de los horarios y tareas en los convenios colectivos de trabajo, el establecimiento de contrato "a tiempo determinado", la extensión de los períodos de prueba que implicaba la eliminación del aviso previo y el pago por indemnización, entre otras disposiciones adoptadas.

Así, durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) se produjo un aumento sistemático de las tasas de desempleo, del empleo informal y de la precariedad laboral. Esta tendencia acercó a la Argentina a las características observadas en los otros países latinoamericanos y, al mismo tiempo, la alejó de su historia previa de empleo formal con niveles elevados de registración en el sistema contributivo.

Por otro lado, a estas políticas económicas y de empleo se le sumaron una serie de medidas que fueron minando el bienestar de la población. En este sentido, las que tuvieron un mayor impacto negativo fueron la reforma educativa y la privatización del sistema de jubilaciones. La primera significó el traspaso de los sistemas de educación nacionales a la órbita provincial y municipal, sin el traspaso de los recursos, que implicó un desahogo para las arcas nacionales pero un empeoramiento de las condiciones salariales y de la infraestructura educativa. La ley Federal de Edu-

³⁸ Políticas similares fueron implementadas por el gobierno de Augusto Pinochet en Chile a mediados de los años '70. Carmelo MESA-LAGO, "Social welfare reform in the context of economic-political liberalization: Latin American cases", *World Development*, vol. 25, issue 4, January 1997.

³⁹ Mario DAMILL, Roberto FRENKEL y Roxana MAURIZIO, "Macroeconomic policy changes in Argentina in the turn of the century", *International Institute for Labour Studies of the International Labour Organization*, OIT, Ginebra, 2007.

cación promulgada en 1993 por un lado y la Ley de Educación Superior de 1995 por otro, tenían como objetivo mejorar la eficiencia del sistema educativo y focalizar el gasto público hacia los sectores de más bajos recursos (en el caso de la Ley Federal) y la de reducir los subsidios a los sectores medios (en el caso de la Ley de Educación Superior).⁴⁰ Estas reformas resultaron ineficientes en sus objetivos y en el caso de la Ley Federal de Educación produjo un fuerte deterioro en la calidad educativa y un aumento de la educación privada a expensas de la pública.⁴¹

El otro hito fue la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones. A partir de 1994, la Argentina cambió hacia un sistema mixto, uno público y otro de jubilación privada. El primero se mantuvo como un sistema solidario de redistribución de los fondos aportados por los patrones, los trabajadores y rentas generales, mientras que el segundo se basó en un sistema de capitalización en cuentas individuales. El sistema privado fue optativo para los trabajadores más antiguos pero fue obligatorio para los que se incorporaban al mercado de trabajo por primera vez. La disposición generó un proceso de desfinanciamiento del sistema público, similar a lo que ya venía sucediendo en el sector salud. Mientras que los individuos con altos ingresos y posibilidad de hacer aportes adicionales (lo que le garantizaría, según el proyecto, mejores jubilaciones) se fueron hacia el sistema privado, los trabajadores de bajos ingresos, más antiguos y con menor capacidad de ahorro quedaron en el sistema estatal. Este desfinanciamiento del sistema público se vio reforzado por la obligatoriedad para que los nuevos trabajadores se adhieran al sistema privado, aumentando el problema crónico de las cajas: los ingresos fueron decreciendo -por la no incorporación de nuevos aportantes al sistema- al mismo tiempo que los egresos aumentaban en la medida que los trabajadores se iban jubilando.⁴²

Por un camino similar fueron llevadas las Obras Sociales Sindicales, que como ya se dijo más arriba, cubren a los obreros del sector formal de la economía. Sin embargo, en este caso, los sindicatos resistieron mejor la reforma aun cuando no pudieron impedir una fuerte concentración del manejo de los fondos en un grupo muy pequeño de Obras Sociales que hizo aumentar las diferencias entre los afiliados del sistema.

Si unimos todas estas políticas: deterioro en las condiciones del mercado de trabajo, creación de un sistema de jubilaciones privadas y reformas en la red básica de salud y educación, se percibe el retiro del Estado nacional de las responsabilidades distributivas por un lado y, a la vez, un empeoramiento de las posibilidades de los

⁴⁰ Norma PAVIGLIANITI, "La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina: Sus orientaciones hacia la privatización, provincialización y retiro del Gobierno Nacional del financiamiento del sistema de educación pública", *Serie Pedagogía*, vol. 2, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 1995.

⁴¹ Daniel FILMUS, "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto", trabajo presentado en el *Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana*, CLAD, Países Bajos, Nov. 3-5 de 1997; Juan Carlos TEDESCO, "Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino", *Revista de Educación*, núm. 344, septiembre-diciembre 2007.

⁴² Carlos GRUSHKA, "La sustentabilidad financiera ante los avatares de la reforma previsional argentina", Trabajo presentado en el *Seminario Internacional Seguridad Social para Adultos Mayores en América Latina y el Caribe: Estrategias, Desafíos y Potenciales para una Protección Integral*, Lima (Perú), 30 noviembre-1 diciembre, 2009.

individuos de proveerse de bienes básicos o, en términos de Esping-Andersen, una menor *desmercantilización* de bienes esenciales.⁴³

El sistema de seguridad social en la Argentina se había basado en dos pilares: el empleo formal y un sistema público irrestricto dirigido a los sectores de menores recursos. En este contexto, el empobrecimiento de los sectores medios de la sociedad durante la década del '90 estuvo asociado al empeoramiento de las condiciones del mercado de trabajo, por un lado, y a la pérdida de servicios básicos de subsistencia que fueron declinando a lo largo del tiempo, por el otro.

Sin embargo, durante los '90 se instauran desde el Estado dos políticas activas que marcarán el camino de los años siguientes: la primera fue el seguro de desempleo y además el "Plan Trabajar". En 1991 se instauró por primera vez en la Argentina el *seguro de desempleo*, institución emblemática de los Estados de Bienestar desde mediados del siglo XX. Sin embargo, éste cubrió sólo a los trabajadores del sector privado y excluyó de forma explícita a los del sector público, a los obreros de la construcción y al servicio doméstico que junto a los altos niveles de trabajo no registrado hizo que los niveles de cobertura estuvieran en torno al 10%, porcentaje que aún hoy se mantiene.

Otra política social fue el "Plan Trabajar", implementado luego de la *crisis del tequila* (1995). Este programa preveía el otorgamiento de una transferencia monetaria a cambio de una contraprestación laboral. Si bien el plan tuvo una cobertura superior a otros implementados previamente, no alcanzó para revertir los graves problemas de empleo y pobreza de sus beneficiarios.⁴⁴

En este contexto, lo que se verificó en los '90 fue que las reformas estructurales implementadas provocaron un aumento de la pobreza y de la indigencia que, hacia el final de la década, se cristalizaron dando forma a un sector importante de excluidos de la sociedad. Como dice Elizabeth Jelin, estos sectores que quedaron fuera del sistema comenzaron a actuar con lógicas diferentes a las del resto de la sociedad y por fuera de las estructuras tradicionales.⁴⁵ Los excluidos no encontraron respuestas en los canales de inserción social tradicionales (como, por ejemplo, habían sido en el pasado los partidos políticos, los sindicatos o el Estado) y, además, porque la misma marginalidad fue reproduciendo carencias que comenzaron a transferirse a las nuevas generaciones. Una clara señal de este último aspecto es la pérdida de educación básica (capital humano) o *la cultura del trabajo*, actividades indispensables para que los sectores subalternos puedan desarrollar una vida económica y una inclusión social plena.⁴⁶

Así, las políticas implementadas en los '90 implicaron una *deconstrucción* del concepto de ciudadanía social que si bien no fue universal, en la Argentina había conseguido importantes niveles de cobertura. En tal sentido, la ciudadanía social

⁴³ Gøsta ESPING ANDERSEN, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnànim, 1993.

⁴⁴ El 80% de los beneficiarios residían en hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población. Emmanuel GALAZO y Martín RAVALLION, "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, vol. 18, num. 3, 2004.

⁴⁵ Elizabeth JELIN, "¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los noventa", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 56, núm. 4, 1994.

⁴⁶ Ana MIRANDA, *Desigualdad educativa e inserción laboral segmentada de los jóvenes en la Argentina contemporánea*, Tesis de Doctorado, FLACSO, Buenos Aires, 2007.

comenzó a ser percibida ya no como un valor social positivo sino como producto de una "responsabilidad individual" que cada individuo debía ganarse. Reapareció una lógica donde el concepto de ciudadano quedó restringido a los derechos civiles y políticos mientras que la esfera social pasó a manos de organizaciones intermedias.

En síntesis, el papel distributivo del Estado disminuyó en los '90 como producto de la desregulación de los mercados y su retiro del ámbito de la asistencia social básica. En segundo lugar, la idea neoliberal de hacer más eficiente el gasto del Estado llevó a la implementación de políticas focalizadas y, por lo tanto, las políticas del Estado se basaron en la creencia que el mercado resolvería todo aumentando los niveles de eficiencia de la economía que, a su vez, llevaría a los individuos a realizar un selección más eficiente de sus requerimientos.

El nuevo milenio encontró a los argentinos en una coyuntura muy particular en torno a la redefinición del papel que cumple el trabajo, el Estado y su interacción en la construcción de ciudadanía social. Como acabamos de reseñar, la pérdida de trabajo formal -ya sea por desempleo o por informalidad- produjo que un sector importante de la población quedara al margen de derechos sociales históricamente constituidos. Un sector importante de la población carecía de seguridad social o tenía acceso a una cobertura pública de baja calidad. El Estado liberal de los años '90 tuvo mucha responsabilidad en este proceso, que redefinió el papel del Estado y del concepto de ciudadanía social.

Del 2003 al presente... ¿Reconstrucción o una nueva ciudadanía?

La economía argentina comenzó a mostrar algunos indicadores preocupantes desde 1998, pero a partir del nuevo milenio la sociedad comenzó a percibir un panorama económico mucho más complicado.⁴⁷ Si bien las tasas de desempleo abierto se mantuvieron por encima del 15% durante toda la década del '90 y los valores de pobreza no pararon de crecer desde 1994, los sectores medios y medios altos de la sociedad seguían presionando en favor del mantenimiento de la convertibilidad ya que les permitía disfrutar de precios internacionales muy bajos. Este idilio entre convertibilidad y algunos sectores de la sociedad terminó de la peor forma, con el estallido social de diciembre de 2001 y la caída del gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001).

Esta crisis terminó con el modelo de caja de conversión que había dejado una tasa de desempleo abierto cercana al 20% y de subempleo algo similar, hecho que llevó a tener niveles de pobreza del 57,5% y porcentajes de indigencia cercanos al 27,5% de la población, para el total del país.⁴⁸ Así se verificó la peor distribución de la riqueza (con un Gini de 0.51) que tuvo que experimentar el país desde que existen estadísticas fiables.⁴⁹

La salida de la convertibilidad en enero del 2001 dio paso a un régimen de tipo de

⁴⁷ La economía argentina dejó de decrecer en el 3^{er} trimestre de 1998 y se prolongó hasta el último trimestre del 2002, lo que representa la crisis más larga de toda la historia argentina.

⁴⁸ SIEMPRO, *Pobreza e indigencia. Anticipo segundo semestre de 2005. Información y análisis social*, Buenos Aires, 2006.

⁴⁹ SIEMPRO, *Distribución del ingreso 2006*, Buenos Aires, 2006.

cambio arbitrado por el Estado que produjo un aumento del tipo de cambio nominal. Esto implicó un aumento de los precios que, a pesar de todos los pronósticos, fue menor al esperado produciendo un nivel de inflación razonable. La recuperación económica comenzó a notarse recién a partir del último trimestre de 2003 y produjo el período de mayor crecimiento de la economía argentina, no sólo por la estabilidad en el tiempo sino por el crecimiento acumulado a lo largo de siete años consecutivos. Como afirman Maurizio y otros,

“El cambio de precios relativos producto de la devaluación, conjuntamente con la aplicación de políticas que lograron estabilizar los precios domésticos y la paridad cambiaria y alcanzar equilibrios macroeconómicos, parecen ser los factores que explican en mayor medida el punto de inflexión en la tendencia decreciente del nivel de actividad.”⁵⁰

A partir del 2002 se comenzaron a implementar una serie de políticas sociales que tenían como objetivo contener a los sectores más vulnerables, pero también venía a cubrir el vacío de las políticas sociales de los años '90. En este sentido, podemos dividir en dos a las políticas implementadas desde 2002 en adelante: las basadas en los principios del sistema de seguridad social argentino tradicional y aquellas que tienden a una mayor universalización y, a nuestro entender, una nueva noción de la ciudadanía social en la Argentina.

En el marco de la Ley 25.561 de “Emergencia Económica Nacional” sancionada durante el gobierno de Eduardo Duhalde, se implementaron medidas orientadas a crear un piso mínimo de asistencia social destinado a satisfacer las necesidades de los sectores más vulnerables, por un lado, e instaurar algunas instituciones laborales que se había perdido durante los '90, por el otro.

En el primer caso, sobresalió el “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados”, que consistió en una transferencia monetaria de \$ 150 -importe que equivalía en ese momento al 75% de un salario mínimo- para los jefes/as de hogar desocupados con hijos menores de 18 años. El *Plan Jefe* tenía la condicionalidad de una contraprestación laboral pero abría la posibilidad de realizar tareas de capacitación. A diferencia del *Plan Trabajar* de los '90, éste impuso una nueva condicionalidad que estaba dada por el cumplimiento de controles de salud y educación en el caso de hogares con niños en edad escolar.

Este programa alcanzó en sus inicios a casi dos millones de personas, siendo el programa de asistencia social más ambicioso de las últimas décadas.⁵¹ Sin embargo, en los años sucesivos, el cierre de los padrones de beneficiarios, su reformulación a partir de 2004 y la desactualización de la suma brindada hizo que el programa fuera perdiendo relevancia como política social que tendía a mejorar los niveles de exclusión.⁵² En este sentido, el *Plan Jefe* no logró convertirse en una política de Es-

⁵⁰ Roxana MAURIZIO, Bárbara PERROT y Soledad VILLAFañE, “Políticas públicas y empleo: desafíos y oportunidades en una economía global”, AA. VV., *Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización en Argentina*, Buenos Aires, OIT-MTESS, 2009.

⁵¹ Para comparar podríamos tomar la “Asignación Universal por Hijo”, a la cual nos referiremos más adelante, que cubre a un millón y medio de personas.

⁵² Laura GOLBERT, “Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina”, Documento presentado en la *Reunión de Expertos: Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las*

tado y con el cambio de gobierno en 2003 dejó de ser una herramienta para mitigar la pobreza y pasó a formar parte de un conjunto de planes sociales focalizados que tendieron atender a los sectores vulnerables.

Así, a partir de 2004 y bajo la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2008), se crearon nuevos programas sociales desde diferentes agencias del Estado, que pretendieron cubrir las necesidades de los más pobres. Desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social se creó el "*Plan familias para la inclusión social*", el "*Plan nacional de seguridad alimentaria*" y el "*Plan manos a la obra*". Desde el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se desarrollaron programas como el "*Seguro de capacitación y empleo*", el "*Programa de empleo comunitario*", el "*Programa más y mejor trabajo*" y el "*Programa jóvenes con más y mejor trabajo*". Por último, desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se llevaron adelante proyectos de asistencia técnica y ayuda a sectores vulnerables del área rural. Entre los más conocidos puede mencionarse el "*PRODNAOA*", el "*PRODERNEA*", el "*PRODEPA*", el "*PROINDER*" y el "*Programa Mujeres Rurales*".

Aun cuando todos estos programas tienen como objetivo primordial promover la protección y la integración de las familias vulnerables, se sustentan en la concepción de eficiencia del gasto, llevando a realizar una política focalizada de la ayuda social que terminó en la fragmentación y segmentación a los diferentes grupos sociales identificados. Un claro ejemplo es el tratamiento especial que reciben los productores rurales, quienes no sólo son diferenciados por la especificidad de la rama productiva sino que también se los asiste de forma diferente según sea la región a la cual pertenezcan.

Sin embargo, durante el gobierno de Néstor Kirchner primero y luego el de Cristina Fernández de Kirchner se desempeñaron dos políticas sociales con una concepción diferente a las descriptas. La primera fue el "*Plan de Inclusión Previsional*" que otorgó, a partir de una moratoria jubilatoria, casi dos millones de jubilaciones a personas mayores de 65 años. Ésta permitió pasar de una cobertura previsional que rondaba el 63% en 2005, al 78% en 2006. Más allá de las objeciones que se pueden hacer a este plan -como por ejemplo, ¿por qué se restringió el acceso de nuevos beneficiarios? o ¿por qué se le otorgó beneficios a personas que ya lo tenían mientras otras no tienen ninguno?- este programa se diferencia de los anteriores porque no discrimina por condiciones socioeconómicas ni impuso condiciones a sus beneficiarios, brindando derechos iguales al conjunto de ellos.

Otra política que se orienta en el mismo sentido es la Asignación Universal por Hijo, instaurada a finales de 2009 por decreto del poder ejecutivo y basada en la extensión universal de las asignaciones familiares que cobran los trabajadores formales. Este es el primer subsidio universal dirigido a los menores en la Argentina y si bien su implementación es reciente -lo que hace difícil evaluar su impacto- es interesante analizarlo como vía de construcción de un nuevo tipo de ciudadanía social.⁵³ El mismo es recibido por los padres con hijos menores de 18 años que declaren estar

familias, CEPAL, Santiago de Chile, 16 y 17 de octubre 2006.

⁵³ Los beneficiarios reciben el importe de forma condicional y fragmentada. Se les deposita en una caja de ahorro siendo de libre disponibilidad el 80% de la mensualidad (\$ 144) quedando los restantes \$ 36 retenidos por el Estado que serán liberados una vez que los beneficiarios cumplan con la presentación de los certificados de vacunación y escolaridad de los menores.

desempleados, inactivos, trabajadoras del servicio doméstico, *monotributistas sociales* o trabajadores que se encuentren en condiciones de empleo no registrado;⁵⁴ o sea, aquellos sectores que no estaban cubiertos por el Sistema de Seguridad Social.

Este programa, similar a los existentes en Uruguay y Chile,⁵⁵ rompe con la lógica de todos los programas de asistencia social del último siglo. Las condiciones iniciales de los niños comenzaron a ser atendidas por el Estado, creando un piso mínimo para su desarrollo. Sin embargo, y a diferencia de la moratoria previsional, la asignación universal mantiene dos de las características de las políticas sociales del pasado: la segmentación y la contraprestación, ambos factores que limitan la igualdad de derechos.

El primer tipo de segmentación se da entre los niños de los sectores no asalariados de altos ingresos y los trabajadores. El sistema tributario en la Argentina deja descontar del impuesto a las ganancias a los sectores de más altos ingresos la suma de \$ 5.000 por hijo por año mientras que los hijos de los sectores trabajadores formales y ahora los beneficiarios de la *asignación universal* reciben un importe de \$ 1.160 por hijo por año. La otra segmentación se da entre los trabajadores asalariados formales y los beneficiarios de la *asignación universal*. Mientras que los primeros reciben la suma completa sin ningún tipo de condicionalidad, los segundos deben demostrar, en primer lugar, su estado de inactividad o ilegalidad en el mercado de trabajo y, en segundo lugar, deben cumplir con las condicionalidades de educación y sanidad de sus hijos.

Se establece una inequidad sobre la base de acceso a derechos diferenciales entre diferentes clases o sectores sociales e instituye diferentes niveles de ciudadanía social para cada uno de ellos. En este sentido, la asignación por hijo tiende hacia una universalización sin igualdad ya que establecen derechos diferentes para cada uno de los grupos.

Por último, debemos mencionar que la *asignación universal* rige por un Decreto de Necesidad Urgencia que no fue ratificado por el Congreso Nacional, lo que lo convierte en un instrumento de política social endeble ya que puede ser reformulada, cambiada y aun derogada por cualquier gobierno futuro sin ningún trámite parlamentario.

Resumiendo, las reformas introducidas al *Plan Jefes* y los sucesivos programas de asistencia social -a excepción de la *moratoria jubilatoria* y *asignación universal por hijo*- fueron concebidos como programas focalizados de asistencia social para los sectores vulnerables o de entrenamiento de las personas *empleables* por parte del Estado.⁵⁶ En este marco, las políticas sociales acompañaron un proceso de mejora de la economía y de inclusión social que puso especial énfasis en la recuperación de las condiciones del trabajo formal.⁵⁷

⁵⁴ En el caso de los trabajadores no registrados, para percibir el beneficio, la remuneración no puede ser superior al salario mínimo, vital y móvil. Ver, Art. 2 del DNU N° 1602/09.

⁵⁵ Programas similares existen desde hace ya más de un quinquenio en Uruguay -el "Asignación Familiar"- y Chile -"Subsidio Único Familiar"-, OIT, *Asignaciones Familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reformas*, Oficina Santiago de Chile, 2007.

⁵⁶ Según Golbert, el rediseño del Plan Jefes tuvo entre sus objetivos definir a los beneficiarios en dos categorías: los *empleables* y los *no empleables*, orientado a mejorar la focalización de la ayuda del Estado. Laura GOLBERT, "Aprendizajes..." cit.

⁵⁷ Marta NOVICK y Soledad VILLAFANE, "El trabajo como factor constitutivo de la ciudadanía", Marta

Las políticas sociales implementadas en los últimos años han intentado recuperar la concepción de la asistencia social vinculada al trabajo formal pero, más allá de las mejoras en los niveles de empleo formal y de crecimiento económico, se ha encontrado con la dificultad de que cerca del 40% de la mano de obra ocupada está en condiciones irregulares o de informalidad. Históricamente estos sectores no estuvieron cubiertos por el sistema de seguridad social argentino creado a mediados del siglo pasado.

En cierta medida, la *moratoria jubilatoria* y la *asignación universal* vienen a reconocer este vacío, rompiendo desde *la praxis* con las políticas *focalizadas* de las últimas décadas. A partir de estos programas se ha incorporado a amplios sectores de la población que por diferentes razones (educativas, vejez, empleabilidad, inserción en el sector informal de la economía, entre otras) no accedían a ningún tipo de ingresos. En este sentido, nos encontramos frente a dos concepciones o esquemas diferentes de protección no contributivas que pusieron en discusión todo lo realizado hasta el momento.

Conclusiones

A lo largo de estas páginas se analizó la evolución de las políticas sociales y su relación con el concepto de ciudadanía social en la Argentina. Se puede concluir que a lo largo de su historia se construyó un esquema de protección fragmentada que ha tenido momentos de mayor universalización, pero siempre a partir de la suma de partes y no como un sistema integrado de protección social.

En sus orígenes, el Estado se preocupó por la asistencia social pero dejó en manos de la Sociedad de Beneficencia que se ocupara de la misma. Durante gran parte del siglo XIX el Estado liberal se constituye en garante de los derechos individuales y de una ciudadanía política restringida al voto. Con la consolidación del Estado nacional se comenzó a dar forma a una legislación social que amplió el sentido de ciudadanía sobre la base de los derechos políticos y se fueron conformando organizaciones civiles -las asociaciones de socorros mutuos- que cubrían las necesidades de sus miembros. La legislación dictada en estos años siguió dos vías: por un lado, la creación de servicios universales públicos (por ejemplo educación y salud) y, por otro lado, la conformación de un esquema de seguridad social basado en el sistema *bismarkiano*. Mientras que las primeras fueron rápidamente apropiadas por la sociedad y tuvieron un impacto positivo sobre la movilidad social, la legislación destinada a la seguridad social tendió a la segmentación y el particularismo.

El peronismo significó un proceso de integración social significativo sobre la base del crecimiento económico y una fuerte intervención del Estado que controló las relaciones laborales protegiendo a los sectores obreros y que permitió una importante redistribución del ingreso. Sin embargo, la relación entre el Estado y los sindicatos no fue lineal. En particular, estos resistieron el avance de aquellos sectores del Estado que pretendían instalar un esquema de asistencia social universal. Esta resistencia fue importante y permitió cristalizar un sistema híbrido de seguridad social en el cual

NOVICK y Guillermo PÉREZ SOSTO, *El Estado y la reconfiguración de la protección social. Asuntos pendientes*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

el movimiento sindical pasó a ocupar un lugar central. Así, los sistemas de pensión y de salud se mantuvieron segmentados y desarticulados, proceso que dio lugar al acceso a derechos de una forma estratificada para los diferentes grupos de trabajadores o clases sociales. El acceso a la seguridad social quedó condicionado a las posibilidades de acceder a un empleo formal.

A partir de mediados de los '70, la economía argentina giró hacia una política económica liberal que dio lugar a un proceso de desindustrialización y de retiro del Estado que se acentuó de manera significativa durante la década de los '90. Quizás los elementos más importantes, a los fines de este trabajo, fueron la flexibilización del mercado de trabajo y la reforma integral del sistema de seguridad social que transformaron las relaciones laborales y *deconstruyeron* la idea de una ciudadanía social que se había consolidado durante la etapa previa. Además, la reforma de los '90 dejó ver los intersticios dejados por la fragmentación y estratificación del sistema, unidas a una red muy lábil de asistencia social que dejó excluido a un sector importante de la sociedad.

A partir de 2002 se dio comienzo a un nuevo régimen macroeconómico que puso mayor énfasis en la producción de bienes y servicios nacionales. Este modelo permitió retomar un sendero de crecimiento que no se ha detenido hasta el presente. El signo más favorable de la política económica -más allá del crecimiento económico- fue la generación de empleo, que hizo descender rápidamente la desocupación de más del 25% a comienzos de 2002 a menos de un dígito en los últimos años. Unida a una política de recuperación de algunas de las instituciones laborales permitió un mejoramiento de la calidad del empleo y del poder de compra de los sectores medios de la sociedad, redundando en una caída de los índices de pobreza e indigencia.

Sin embargo, en materia de políticas sociales, la evolución reciente parece ser menos lineal. Por un lado, la mayoría de los programas tiene una fuerte impronta de las políticas focalizadas y asociada, en cierta medida, a los antiguos modelos de ciudadanía social de base *bismarkiano*. Estos programas no parecen haber sido eficaces para terminar con la pobreza y la exclusión de los beneficiarios, produciendo incluso, en algunos casos, una fuerte estigmatización sobre los mismos.

Por último, nos hemos referido a dos políticas que se diferencian de las anteriores por su concepción universal y, más una que en otra, tendientes a la igualdad de derechos. Estas son la moratoria jubilatoria y la asignación universal. Más allá de las objeciones ya planteadas, estas dos medidas inauguraron un nuevo sendero -dentro de las múltiples opciones que hay- de inclusión a partir de las políticas sociales implementadas desde el gobierno. Su éxito dependerá de que dichas políticas generen un consenso social que permita su institucionalización y se convierta en una auténtica política de Estado.

Hoy la formulación de las políticas sociales está en un proceso de redefinición conceptual de la ciudadanía y, a su vez, forma parte de un proceso de aceptación de dicha definición desde de los grupos de poder, de los *hacedores de políticas* y aun de la misma población. El acuerdo entre estos sectores resulta indispensable para lograr una mayor cohesión social y dar forma contundente a una política social perdurable en el tiempo, más allá del gobierno de turno.