

La política social en debate. Desigualdades, intervención estatal e inclusión social en la Argentina democrática.

Victoria D'Amico

(FaHCE-UNLP)

Ya ha sedimentado en el sentido común académico que el modo en que se llevó adelante la transición democrática en Argentina produjo una brecha insalvable entre la preeminencia de los valores republicanos y liberales y la promesa de cumplir con el horizonte de justicia social. Las ciencias sociales confirmaron recientemente este diagnóstico al concluir que, en el periodo democrático, el Estado, a través de su política social, sostuvo niveles de desigualdad y exclusión que profundizaron la distancia entre una población que apelaba a un estatus de ciudadanía y un contexto en el que las condiciones materiales de certificación de la ciudadanía quedaron socavadas (Falappa y Andrenacci, 2009). En esta dirección, esbozamos brevemente el derrotero que siguió la cuestión social en la Argentina en este periodo, atendiendo al desplazamiento que se produjo desde su definición en términos de pobreza, pasando luego por la de desempleo hasta la reposición en el debate público de la discusión sobre la desigualdad, vinculada a un enfoque de derechos. Hacia el final, dejamos abiertas algunas discusiones actuales acerca de las vías posibles de inclusión social.

A tal fin, entendemos la cuestión social como el desafío a la capacidad de una sociedad para existir como conjunto vinculado de interdependencias, que permite analizar cómo constituimos sociedades más o menos incluyentes y los efectos que la profundización de las desigualdades y la fragmentación social tienen en los modos de sociabilidad (Castel, 1997). Ese desafío se renueva permanentemente en tanto todo orden social es siempre transitorio: el proceso de hegemonización nos recuerda que es la lucha social la que puede normatizar la cuestión social, imponer los problemas sociales y sus definiciones, y constituirlos en orientaciones para la acción (Grassi, 2006). Se trata de una lucha encarnada en proyectos políticos que cristalizan a su vez en formas del Estado.

Entre otras dimensiones, la configuración del Estado organiza la política social y la relación entre sus tres componentes: servicios universales, mercado de trabajo y asistencia social. En nuestro país, la política de empleo fue desde mediados del siglo XX clave para ordenar el conjunto de las otras intervenciones, a la vez que estructuró el conjunto de derechos sociales, estratificando la sociedad según las posiciones ocupadas en el mercado de trabajo. Luego los servicios universales se constituyeron en garantía de un mínimo “umbral de ciudadanía” en términos de protección social orientados a ciudadanos y residentes legales, por ejemplo, a través del acceso público a la salud y la educación, a la vivienda, agua y saneamiento. Y luego, las políticas filantrópicas revirtieron en asistenciales para atender desde el Estado a aquellos grupos que no podían incorporarse por sus propios medios al mercado de trabajo (especialmente poblaciones ancianas y/o con discapacidades). En ese híbrido entre el estatus diferencial derivado de la posición en el mercado de trabajo a la que se asocian los beneficios de la seguridad estatal, un acceso universalista a bienes y servicios y las políticas focalizadas, el sistema lograba “a través de negociaciones particularistas con el Estado, un “enganche” parcial [de los sectores menos favorecidos] con los sectores que gozaban de mayores privilegios” (Andrenacci y Soldano, 2006: 25).

La reconfiguración de la estructura productiva producida por la dictadura cívico-militar bajo el objetivo de desarticular una matriz nacional-popular instaló, ya hacia principios de los '80, dinámicas



estructurales de pobreza e incipiente desempleo. El aumento del empleo informal con fuerte inclinación al cuentapropismo, la baja de los salarios reales y el aumento del costo de vida llevaron a que, apenas entrados en la democracia, la pobreza ya se hubiese extendido como problemática social. No obstante, no sería sino hacia mediados de los '90 que la definición de pobreza triunfaría como categoría organizadora de las formas de intervención estatal legítima sobre la cuestión social.

Desde esta perspectiva, condiciones de vida y condiciones de trabajo se abordaron de modo inconexo. Tallaron para ello los discursos expertos que, en sintonía con aquellos que circulaban en el contexto internacional del recordado consenso de Washington, desvinculaban política social de política económica. Dichos discursos se encarnaron en al menos tres procesos: la desestatización mediante la privatización y desregulación de los servicios públicos, la descentralización de recursos administrativos y la focalización, que concentró el gasto en las poblaciones con necesidades más agudas, preocupada por dar al problema una solución fiscal (Repetto y Andrenacci, 2006). Como consecuencia, la estructura de bienestar adquirió un carácter dual. Polarizó entre mercedores de ayuda social y aquellos capaces de abastecerse mediante su incorporación en el mercado de trabajo. Y profundizó la distancia entre lo privado –como subsistemas selectivos de buena calidad- y lo público –como atención de mala calidad de problemas “residuales”- (Quiroz y Palma, 2002). Estos procesos generaron estratos diferenciados de ciudadanía.

Las ciencias sociales reforzaron estos discursos sobre la pobreza como necesidades básicas insatisfechas y transformaron a las personas en responsables individuales de su propio bienestar (Merklen, 2005). Y al reducir epistemológica y metodológicamente la pobreza al problema absoluto de la carencia, contribuyeron a ocultar las dimensiones relacionales de la cuestión social, y con ello su conflictividad y politicidad. Paradójicamente, esto ocurría al mismo tiempo que la consolidación de las políticas neoliberales profundizaba las desigualdades sociales.

Junto al crecimiento del trabajo no registrado, las reformas laborales de principios de los noventa regularon condiciones de flexibilización y precarización laboral, y quebraron así la histórica relación entre empleo formal y protección social. Por otra parte, el mercado de trabajo acentuó mecanismos expulsivos de mano de obra, que se expresaron en altas y persistentes tasas de desempleo. Sin embargo, el desempleo sólo se volvió visible como responsabilidad estatal cuando el movimiento de trabajadores desocupados lo instaló -hacia mediados de la década del noventa- como tema central en la escena pública y mediática. Así, emergió la pregunta de qué hacer con quienes, más allá de su voluntad de integrarse al mercado de trabajo, se veían imposibilitados de hacerlo, poniendo en cuestión los criterios para distinguir a los sujetos de derecho mercedores de asistencia social.

La respuesta a esta “nueva” cuestión social tampoco provino de la política económica. Las intervenciones estatales se orientaron a subsidiar sujetos con una asalarización de baja calidad, a la vez que el acceso a las políticas sociales se hizo apelando a una política social asistencial que legitimaba al Estado a partir de garantizar la supervivencia de la ciudadanía. Desde 1995 se extenderían los programas de transferencia de ingresos bajo la condición de la contraprestación laboral, conocidos como Planes Trabajar. Dichas intervenciones fueron focalizadoras no tanto por su metodología sino porque sustituyeron un marco de derechos y garantías que obligaba a asistir a los grupos sociales bajo el derecho a la asistencia, por la generalización de intervenciones que se enfocaron en las carencias y que asumieron un carácter volátil (Grassi, 2006).

Transcurrida la crisis de 2001, a partir del año 2003 encontramos una coyuntura bisagra para revisar la relación entre políticas sociales y ciudadanía, marcada por una fuerte recuperación de la protección social. En una primera etapa, las políticas buscaron recomponer el trabajo como estrategia de inclusión social, para lo cual reforzaron un piso de salario mínimo vital y móvil y la creación masiva de puestos de trabajo mediante la reactivación de la producción industrial. Estas negociaciones favorecieron en particular a los sectores formales sindicalizados, que podían sentarse a discutir convenios colectivos.

En una segunda etapa, y poniendo en el centro de la escena la cuestión de la igualdad, el Estado asumió la tarea de asegurar y/o promover la generación de ingresos en cada hogar, a la vez que

consolidó una política social en clave no contributiva, quizás como complemento frente a los límites estructurales que encontró el mercado de trabajo formal como vía de inclusión. Nos referimos en particular a la renacionalización del sistema previsional en 2008 y a la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en 2009. En el primer caso, las moratorias implementadas permitieron la incorporación al sistema previsional de una gran cantidad de población que no necesariamente había transitado por el mercado de trabajo formal, y se llegó en 2010 a tasas de cobertura del 85%; en el segundo, se extendió la asignación familiar de los trabajadores formales a los trabajadores informales y desocupados. En ambos casos, el efecto inmediato fue la ampliación del alcance del sistema de seguridad social.

Frente al proceso de *de-socialización de la reproducción* que orientó las políticas sociales en las décadas anteriores y produjo la retracción de los derechos sociales y el socavamiento de las responsabilidades colectivas sobre el goce de derechos (Danani, 2008), nos preguntamos si la política social encarnada en estas decisiones puede constituir un modo de reactivar las luchas hegemónicas entre lógicas de mercantilización / desmercantilización del bienestar, como también entre horizontes deseables de inclusión social basados en beneficios o en derechos. Es en el marco de estas inquietudes que las nociones de sociedad de trabajo, ciudadanía social y el principio de universalidad que invocan las nuevas políticas vuelven a constituirse indefectiblemente en objeto de reflexión para las ciencias sociales a la vez que de debate e intervención públicos.

Referencias bibliográficas

Andrenacci, Luciano y Soldano, Daniela (2006) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines: Prometeo, pp. 17-80.

Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*, Bs. As.: Paidós.

Danani, Claudia (2008) América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad, en *Ciencias Sociales Unísonas*, volumen 44, número 1, enero/abril, 39-48.

Falappa, Fernando y Andrenacci, Luciano (2009) *La política social de la Argentina democrática (1983- 2008)*. Los Polvorines: UNGS.

Grassi, Estela (2006) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.

Merklen, Denis (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.

Quiroz, Teresa y Palma, Diego (2002) Las políticas sociales de la democracia, en *Cuadernos de Prácticas sociales*, vol. 0, pp. 15-27.

Repetto, Fabián y Andrenacci, Luciano (2006) “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas de reconstrucción de la política social argentina”. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines, Prometeo, pp. 289- 337.