



Parte

2 Breve reseña histórica de las políticas sociales en Argentina

La construcción del Estado Nacional y las políticas sociales a fines del siglo XIX y principios del XX

Para realizar una breve reseña histórica respecto de las políticas sociales en Argentina, consideramos pertinente ubicarnos a fines del siglo XIX como el momento de concentración de las miradas políticas e ideológicas que transitaban en nuestro país con la finalidad de resolver aquellos problemas que ponían en riesgo el orden social que se deseaba imponer.

Configuraciones sociales a fines del siglo XIX

En Europa se estaba dando la instauración del capitalismo, a partir de la Revolución Industrial (Inglaterra) y la Revolución Francesa. Estas dos revoluciones que se dan en el continente europeo, presentan particularidades diferentes. La Revolución Industrial refiere a las transformaciones tecnológicas, económicas y culturales que se dieron en el modo de producción desde fines del S. XVII a mediados del S. XVIII, el cual llevó a la sustitución progresiva de la producción básicamente agrícola, por la industrial, derivando en la consolidación de lo que hoy conocemos como el sistema capitalista. Por su parte la Revolución Francesa refiere fundamentalmente a las transformaciones que se dieron en el campo político-ideológico, en la búsqueda de sustituir la monarquía absoluta por un sistema republicano de gobierno.

Eric Hobsbawm, habla de la “Doble Revolución”, dando cuenta de la necesidad de analizar el proceso de ambas revoluciones de manera conjunta:

“... La gran revolución de 1789-1848 fue el triunfo no de la ‘industria’ como tal, sino de la industria ‘capitalista’; no de la libertad y la igualdad en general, sino de la ‘clase media’ o sociedad ‘burguesa’ y liberal; no de la ‘economía moderna’ sino de las economías y estados en una región geográfica particular del mundo (parte de Europa y algunas regiones de Norteamérica), cuyo centro fueron los estados rivales de Gran Bretaña y Francia. La transformación de 1789-1848 está constituida sobre todo por el trastorno gemelo iniciado en ambos países y propagado enseguida al mundo entero” (1999:9).

Las corrientes de pensamiento presentes en este momento (cuyo desarrollo específico se realiza en las páginas siguientes), que intentan dar respuesta a las manifestaciones de la cuestión social, producto de la instauración del capitalismo son:

- el **liberalismo**, bajo la premisa de un Estado mínimo que no debía intervenir en otra cosa que no fuese garantizar el derecho a la propiedad privada y los derechos individuales, y la difusión de la autonomía del individuo a partir de su capacidad de dictarse sus propias normas;
- el **positivismo**, basado en la búsqueda de las causas de los problemas sociales desde la mirada científica, estableciendo patrones de lo normal y lo anormal o patológico –tanto en lo individual como en lo colectivo–;



- el **catolicismo social**, que desde su fe daba recomendaciones a los feligreses a fin de sostener una convivencia armónica entre los diferentes sectores;
- el **socialismo**, propugnando por una sociedad igualitaria a partir de la sustitución del sistema capitalista –productor de la desigualdad de base-;
- el **anarquismo**, cuyos principios ponían énfasis en la libertad del individuo (sobre todo de los trabajadores) y en la crítica a la autoridad representada por el Estado. (SURIANO, 2004:26)

A fines del siglo XIX, Argentina salía de las luchas internas entre federales y unitarios, intentando constituirse como Estado-Nación, para lo cual había que tomar decisiones respecto del **modelo político-económico** que sería más conveniente para el país.

El sector político que asume entonces el gobierno lleva adelante fundamentalmente las **ideas liberales y positivistas** y decide organizar el país bajo el **modelo agroexportador**, en el marco del concierto de las naciones, a partir del cual los centros de poder mundial (particularmente Inglaterra) en los cuales el proceso de industrialización (o la instauración del capitalismo) alcanzaba un desarrollo inusitado, demandaban de las colonias (particularmente latinoamericanas) la materia prima proveniente de la producción agrícola-ganadera.

Ante esta alta demanda, la clase dirigente (tanto económica como política, que en general coincidían) veía como la mejor, sino la única, alternativa para el desarrollo económico y el progreso social, organizar a la nación como “el granero del mundo”; es decir adecuar el país a las exigencias europeas. Para ello el modelo agroexportador era el apropiado.

Como decíamos, respecto de las ideas políticas, el **liberalismo** y el **positivismo** actuaban como ideas sustentadoras de este modelo, orientando la misión estatal.

Desde este punto de vista el Estado tiene un rol mínimo: garantizar la propiedad privada, los derechos individuales, la seguridad interior y la defensa nacional. En la relación Estado-Sociedad civil-Mercado, el Estado no tiene injerencia en lo económico, ya que deja en manos del

Mercado la regulación del juego entre oferta y demanda; así como tampoco incide en aquellos problemas denominados “sociales” (la pobreza), delegándolos a la Sociedad Civil.

Estado liberal (Estado mínimo o de mínima intervención)

ESTADO	SOCIEDAD CIVIL	MERCADO
Garantiza los derechos y libertades individuales, la propiedad privada, la seguridad interior, la defensa nacional.	Asume la resolución de los problemas sociales mediante asociaciones civiles	Libre juego de la oferta y la demanda sin posibilidad de intervención del Estado en lo económico y en lo social.

Por otra parte, era necesario realizar algunas transformaciones de tipo territorial, demográfica y cultural:

1) **Territoriales:** Se necesitaría mayor cantidad de tierra para la producción agrícola-ganadera. Esto implicaba extender el dominio de las tierras al sur del país, ya que el territorio conquistado a los aborígenes llegaba sólo hasta el sur de Buenos Aires, quedando parte de la actual zona pampeana y patagónica, en manos de aquellos.

2) **Demográficas:** Se requeriría mayor cantidad de mano de obra. La población de entonces en nuestro país era escasa para el modelo que se quería implantar. Si se aumentaban las tierras productivas, iba a ser necesario mayor cantidad de personas destinadas a la producción, sumado a que el tipo de producción extensiva que se pensaba realizar, requería de mucha mano de obra ante los rudimentarios avances tecnológicos. El lema tan conocido de Sarmiento de “*Gobernar es poblar*”, sintetiza esta idea.

3) **Culturales:** La clase dirigente de entonces creía necesario modificar las pautas culturales del pueblo argentino, ya que la población autóctona –los gauchos y los pueblos originarios-, era considerada no apta para la producción agrícola. Y siguiendo con los lemas, a este punto corresponde sin lugar a dudas el de “*Civilización o Barbarie*”, tan presente en ciertos momentos de nuestra historia y tan actual como entonces.



Las decisiones políticas que se tomaron en relación a estos obstáculos fueron:

1) *La Conquista del Desierto*: Campaña a cargo del Gral. Julio A. Roca llevada adelante en 1879 que implicó el exterminio de los pueblos originarios (mapuches, tehuelches y ranqueles) que habitaban las tierras del sur de Buenos Aires, la Pampa y la Patagonia, con el fin de tener el dominio total éstas y destinarlas a la producción agrícola y ganadera.

2) *La política inmigratoria*: Se decide promover la inmigración de población europea (especialmente provenientes de los países nórdicos: Inglaterra, Alemania, Suecia, etc.) bajo la promesa de entregarles la propiedad de tierras y herramientas para la producción agrícola, con lo cual se da respuesta a los problemas demográficos. También se resolvería el "problema cultural", ya que esta inmigración posibilitaría la implantación de la "civilización europea" en el territorio argentino, sustituyendo la "barbarie autóctona", considerada "no apta" para el nuevo proyecto nacional.

3) *Infraestructura*: Se desarrolla, con capitales ingleses, la construcción de ramales ferroviarios con la finalidad de asegurar y hacer más rápida la salida de la producción del interior del país hacia los puertos de Buenos Aires y Rosario, desarrollo en concordancia con el modelo agro-exportador.

A medida que las políticas definidas para la instauración del proyecto nacional se van ejecutando, surgen problemas que generan diferentes respuestas desde la clase dirigente del momento.

A fines del siglo XIX la cuestión social ponía en riesgo el orden social deseado.

Suriano comenta que la cuestión social del momento se expresaba en una "multitud de problemas vinculados a los sectores populares... la presencia de una masa de desocupados que no sólo crecía naturalmente sino también alimentada por la llegada incesante de miles de migrantes ultramarinos; por otro lado, el brusco y desordenado crecimiento de las áreas urbanas (Buenos Aires y Rosario centralmente) generaron hacinamiento y falta de higiene en las viviendas populares

que se sumaron a la carencia de dispositivos sanitarios y de salubridad propagando una infinitud de enfermedades 'físicas y morales'" (2004:10)

Los inmigrantes traían consigo ideas diferentes a las presentes en nuestro territorio, que los llevarían a impulsar reclamos, fundamentalmente relacionados con mejoras en las condiciones de vida y laborales; reclamos que paulatinamente serían asumidos por los sectores populares, haciendo visible la conflictividad del momento.

Si bien las primeras huelgas datan de fines del siglo XIX, las luchas de mayor intensidad y de manera sistemática se producen en la primera década del siglo XX, obligando al gobierno a desplegar una serie de medidas represivas, incluyendo aquellas de origen legislativo con el fin de regular el conflicto.

Nota:

Esto refiere tanto a la represión de tipo policial hacia las manifestaciones obreras (como en la *Semana Sangrienta*), como a aquellas leyes dictadas por el Congreso del momento, tendientes a sancionar a aquellos que participaban en manifestaciones, revueltas, huelgas, etc., (como la *Ley de Residencia* de 1902, por la cual se penaba con la repatriación a aquellos inmigrantes que participaban).

Las ideas disidentes (socialismo y anarquismo) eran consideradas como un mal o "enfermedad moral", que había que desterrar –al igual que las epidemias– debido a que ponían en cuestión el orden deseado.

Manifestaciones de la Cuestión Social hacia fines del S.XIX y principios del S.XX:

- Condiciones de trabajo de explotación = conflictos obreros.
- Desocupación = pobreza.
- Concentración demográfica en los centros urbanos = hacinamiento.
- Deficiencias sanitarias = epidemias-enfermedades infecto-contagiosas.
- Reclamos por los Derechos Sociales y Laborales.



2.1. La respuesta desde el liberalismo, el positivismo y el catolicismo social a la cuestión social del momento histórico

Es de acuerdo a la manera de comprender e interpretar el origen o las causas de los problemas, que se elaboran las respuestas a los mismos. Es decir, según desde qué perspectiva se analice la cuestión social, será el tipo de políticas que se construyan.

Pensado de otra manera, toda política (y los dispositivos, normas, acciones que de ella emanan) refiere a una corriente de pensamiento (perspectiva) filosófica e ideológica desde la cual se piensan los proyectos nacionales y las respuestas a las manifestaciones de la cuestión social.

Como mencionamos anteriormente, las ideas hegemónicas de la época eran el liberalismo, el positivismo y el catolicismo social. Cada una de estas perspectivas interpretaba dicha conflictividad y actuaba acorde a sus ideas en la resolución de los problemas sociales.

Es así que a fines del siglo XIX la resolución de los problemas sociales va a estar disputada por el liberalismo, el catolicismo y el positivismo.

Con fines pedagógicos y de adaptación de los contenidos al formato de manual, realizamos una división de estas concepciones, pero debe quedar en claro que las tres intervenían sobre la cuestión social del momento; construyendo una institucionalidad adecuada a cada una de ellas.

Es preciso tener presente –además– que estas corrientes de pensamiento no quedaron estáticas y muertas allá por el siglo XIX-XX, sino que aún hoy están presentes en la realidad diaria.

Esto se puede apreciar en las acciones cotidianas, no sólo de los trabajadores de las diversas instituciones públicas (gubernamentales o no), sino también en los discursos y las prácticas de cada uno de los ciudadanos y de los diversos grupos sociales ante los problemas en los cuales están involucrados sectores vulnerables.

El catolicismo social

En nuestro país (y en Latinoamérica) la religión católica ha sido adoptada con mayor extensión a lo largo del tiempo, ya que se despliega desde la conquista y colonización de América hasta nuestros días, impregnando con su lógica los diversos mecanismos que intentaron, e intentan, dar respuesta a los problemas de integración social.

En la época colonial la Iglesia católica había asumido la resolución de los problemas sociales, mediante las instituciones que se encontraban bajo su dominio (asilos, hospitales, orfanatos, congregaciones, escuelas, universidades, etc.).

Acorde a la concepción teológica, el orden social es establecido por Dios (dentro del cual hay ricos y pobres), siendo la actitud caritativa –a través de la limosna– el medio para lograr la armonía en la convivencia, sin que ello implique el fin de las desigualdades sociales. Los pobres, por su condición de tal, tienen asegurado el reino de los cielos (*“Bienaventurados los pobres porque de ellos es el reino de los cielos”*), mientras que los ricos sólo pueden acceder a aquél, según la actitud caritativa que tengan en la vida terrenal.

Esta mirada respecto de la asistencia a los pobres, llevará –a su vez– a una primera diferenciación entre el “buen pobre” y el “mal pobre”, acorde a la actitud de agradecimiento y pasividad del sujeto que reciba la ayuda. Ya que la ayuda *no es concebida como un derecho*, sino que es la actitud necesaria a fin que se cumpla con lo dispuesto según las sagradas escrituras y de esta manera mantener una convivencia armónica.

Así, la subjetividad que se construye es la de un sujeto pasivo, ya que su vida depende de la “divina providencia” y sólo le resta aguardar apaciblemente y pacientemente que Dios modifique su situación ya que él por sí mismo no puede ir contra la decisión divina (*“Si Dios así lo quiso”, “Hay que aceptar la decisión del Señor”*).



A través del tiempo la Iglesia misma va resignificando su accionar, acorde a los conflictos sociales que se daban fundamentalmente en Europa (pauperización, luchas obreras, etc.).

Es así que a fines del siglo XIX, más precisamente a partir de la redacción de la Encíclica *Rerum Novarum* (1891), por parte del Papa León XIII, se producen ciertas modificaciones en esta forma de comprender e intervenir en los problemas sociales desde la Iglesia católica, dando origen a lo que se denominó **doctrina social de la Iglesia**, representada como corriente de pensamiento en el **catolicismo social**. Esta encíclica refiere a la cuestión social del momento (incluso hace referencia a la "cuestión obrera"), expresada prioritariamente en los conflictos patrón-obrero (o capital-trabajo en términos marxistas) y la situación de extrema pobreza que afrontaban los países europeos producto de la instauración del capitalismo.

Desde esta mirada, la Iglesia modifica su accionar político proponiendo una serie de medidas tendientes a disminuir dicho conflicto, reclamando la intervención del Estado en relación a las condiciones laborales.

Algunas de las medidas solicitadas en la misma Encíclica eran:

- ***el descanso dominical debe ser la condición de toda relación contractual***
- ***la limitación de la duración del trabajo cotidiano***
- ***la prohibición de dejar entrar al niño a una fábrica hasta cierta edad***
- ***la protección de la mujer***
- ***la protección de la mujer según establecen las asociaciones profesionales***

En nuestro país los adherentes a esta doctrina tuvieron una participación activa en diversos ámbitos políticos, reclamando ciertas propuestas legislativas referidas a las condiciones de los trabajadores. Particularmente en los reclamos vinculados a la mujer y a los niños el objetivo estaba centrado en el cuidado de la familia – considerada doctrinariamente como institución básica de la sociedad-; en tanto que el descanso dominical era estipulado a los fines de que el obrero y su familia cumplieran con la celebración litúrgica.

Es decir que estas propuestas no tenían la intencionalidad de transformar la situación de pobreza y de desigualdad de hombres, mujeres y niños. Por el contrario, en la misma encíclica se justifica el orden social vigente, así como el derecho a la propiedad privada y el derecho al enriquecimiento, siempre y cuando se mantenga la actitud caritativa.

La acción política de la Iglesia presentó una fuerte ruptura, en la segunda mitad del siglo XX (1960), con lo que se configuró como **Teología de la Liberación**, a partir del **documento de los obispos del Tercer Mundo**, que ponía en cuestión el estado de desigualdad y opresión en el cual se encontraban los pueblos latinoamericanos (y del tercer mundo en general) a partir del enriquecimiento y desarrollo de los países centrales.

Desde esta postura se revaloriza la justicia social y la dignidad del hombre y de los pueblos, criticando a todos aquellos sistemas políticos que se sostienen a partir de la desigualdad social, llevando a los pueblos a la pobreza y la opresión.



El liberalismo

El liberalismo es la corriente de pensamiento que brinda el sustento filosófico del capitalismo.

No pone en cuestión el orden social vigente, sino que por el contrario, considera la situación de pobreza como consecuencia de los “efectos no deseados” del proceso de industrialización iniciado en los países europeos.

Desde esta corriente, la pobreza era vista como consecuencia de la inmoralidad, ya que todo aquel que caía en ella daba cuenta de su incapacidad para dictarse por sí mismo las normas –consideradas apropiadas desde los sectores de poder- para el progreso social. De esta concepción provienen frases fuertemente vigentes tales como: “*El que no trabaja no progresa*”; “*Los pobres no progresan porque no tienen educación*”; etc.

Es decir, se deposita la responsabilidad de la situación de pobreza en el sujeto y su disposición o no para el trabajo, sin analizar que es el mismo sistema capitalista que genera per-se las condiciones de desigualdad y pobreza de aquellos que sólo poseen su fuerza de trabajo.

En 1823 se crea la “**Sociedad de Damas de Beneficencia**” promovida por Rivadavia a partir de la influencia que ejercían en él las ideas liberales de la época, por las cuales se delegaba a la sociedad civil la responsabilidad de la intervención social sobre los sectores empobrecidos.

Las diferentes investigaciones sobre esta Organización (Passanante, 1987; Tenti Fanfani, 1989; como otras más actuales) coinciden respecto de las características centrales de la misma:

- Tuvo casi en exclusividad la intervención sobre las manifestaciones de la cuestión social desde su creación hasta su declinación, que se da a mediados del siglo XX, cuando el Estado se hace cargo de las políticas sociales.

- Si bien se decía una organización privada, sus fondos provenían tanto de los aportes privados como de fondos que el Estado nacional proveía.
- Tenía un carácter femenino, ya que sólo podían pertenecer a esta organización las mujeres de la alta sociedad para que llevaran adelante las obras de beneficencia; y las primeras destinatarias de su acción eran también las mujeres, por considerar que la mujer es la educadora moral por excelencia.

Desde esta concepción, el accionar de la “*Sociedad de Damas de Beneficencia*” estaba basado en la tutela entendida como una relación entre ricos y pobres donde los sectores acaudalados “tutelan” a los pobres mediante consejos de orden moral, de manera tal que éstos incorporen los valores morales necesarios para lograr ser un hombre o mujer “de bien” y “trabajador”, para -de esta manera- salir de la situación de pobreza.

La moralización constituye la modalidad de intervención, cuyo sistema de “ayuda” se centraba en el **control de los valores morales más que en la distribución de bienes materiales**, o, en todo caso, éstas quedaban supeditadas a la “buena conducta de los beneficiarios”.

El tutor era un modelo de socialización que debía seguir el pobre para alcanzar el bienestar.

Podemos sintetizar diciendo que la política social y la política dirigida a la niñez de esos momentos estaban a cargo de esta organización privada.

Durante su reinado –de aproximadamente un siglo- se crearon en la mayoría de las provincias argentinas diversas instituciones, prioritariamente asilos, tanto para ancianos como para niños, centrándose su accionar en ciudad y provincia de Buenos Aires.



El positivismo y su mirada científica

En nuestro país el positivismo es asumido por un grupo de intelectuales que abona la conformación del Estado-Nación a partir de la **idea de orden y progreso, buscando en la ciencia la explicación de las causas de la pobreza.**

A partir de la cuestión social de fines del siglo XIX, surge también un movimiento conocido como *movimiento médico higienista*, que si bien era liderado por profesionales de la medicina, incorpora a intelectuales y políticos, unidos por la convicción de la necesidad de la racionalización de las prácticas destinadas a dar respuesta a la cuestión social.

La idea de integración social se plasma a través la higiene social, entendiendo esto no sólo en relación a lo físico sino también desde lo ideológico, dirigido explícitamente contra las ideas anarquistas y socialistas traídas inicialmente por los inmigrantes europeos, pero también en relación a la población nativa de entonces.

El despliegue de las acciones

Vimos ya al inicio del apartado cuáles eran los problemas a través de los cuales se expresaba la cuestión social de fin de siglo XIX: Argentina se configuraba como un país agro-exportador, dibujando un mapa social de sectores de alta concentración de riqueza (la oligarquía agrícola ganadera) y amplias capas de la población en condiciones de extrema pobreza.

En las principales ciudades (Buenos Aires, Rosario) se instalaban talleres e incipientes industrias, que incorporaban como obreros fundamentalmente a la masa de inmigrantes. Las situaciones de pobreza, eran tanto urbanas como rurales.

Estos cambios económicos y crecimientos demográficos motivan a que la clase dirigente considere que las condiciones de vida de los trabajadores y los sectores más pobres ponían en peligro no sólo su propia salud, sino que amenazaban el orden social, ya que las enfermedades que los obreros podían contraer, se expandían al resto de la población, a la vez que malas condiciones laborales podían ser germen de reacciones sociales.

Inspirados en el positivismo, intentan organizar el país en base a la mirada científista, generando una institucionalidad adecuada para ello, siendo los pilares la educación, la salud y las instituciones de asistencia social.

En el campo de la educación, la ley 1420 de 1884 fue el pilar para formar el *"pueblo de la Nación Argentina"*. La inmigración había traído como dificultad la diversidad de idiomas, de culturas, de símbolos, de costumbres; se tornaba imprescindible la conformación de un pueblo con una lengua en común y con una simbología patria que los represente como habitantes del suelo argentino. La intencionalidad era la homogenización de la población fundamentalmente respecto de lo cultural. Lograr, por medio de la educación, una población homogénea (superando las diferencias entre nacionalidades) y civilizada (entiéndase como "cultura") que posibilite el "progreso" de la nación.

De las consecuencias de esta política educativa –como la de muchas otras en estos momentos– podemos resaltar aspectos negativos y también positivos.

Rescatamos fuertemente la importancia que se le dio a la educación a partir de la ejecución de esta Ley Nacional de Educación, que establecía:

"Artículo 1º- La escuela primaria tiene por único objeto favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años de edad.

Artículo 2º- La instrucción primaria debe ser obligatoria, gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de la higiene."

Estos artículos dan cuenta de la racionalidad existente desde este movimiento y la dirigencia política que los representaba. Se puede observar cómo está presente la *cuestión moral* (elemento básico para la lucha contra la pobreza), la necesidad de *instrucción intelectual* (para lograr formar una razón adecuada para el desarrollo) y la importancia del *cuidado físico* (en relación a los problemas de salud que en esos momentos se presentaban). La frase *"cuerpo sano, mente sana"*, da cuenta de esta idea.



En tanto los principios de que la instrucción primaria debe ser *obligatoria, gratuita, gradual y conforme a los preceptos de la higiene*, también habla de esa científicidad. Y algo más, la convicción de que allí el Estado no podía dejar de estar presente. El Estado tenía el deber de actuar a fin de consolidar el orden deseado y eso implicaba incluir una variante en la concepción del Estado liberal de mínima intervención. Desde este enfoque, tanto en educación como en salud, el Estado era un actor primordial.

A principios del siglo XX el conflicto fundamental lo constituían las luchas obreras en reclamo por las condiciones salariales y laborales en general, sumándose además conflictos que tenían que ver con las condiciones de vida de la mayoría de los inmigrantes (Por ejemplo: La Huelga de Inquilinos, la Rebelión de las Escobas, llevadas adelante por mujeres y niños).

Estos reclamos estaban inspirados por el anarquismo y el socialismo, ideas consideradas "peligrosas" –desde el sector dirigente–, que proclamaban la eliminación del sistema capitalista por ser el responsable de la desigualdad social y generador del enriquecimiento de un sector minoritario de la sociedad (los patrones) a costa del empobrecimiento de un sector mayoritario (los trabajadores).

Las ganancias de aquellos que son los dueños de los medios de producción (tierra, maquinarias, inmuebles, tecnología, capital, etc.) jamás serán iguales a las ganancias de aquellos que sólo son dueños de su fuerza de trabajo.

Las respuestas a estos conflictos fueron tanto de tipo represivas como moderadoras. Así, fueron aprobadas la Ley de Residencia (que permitía la expulsión del país de aquellos inmigrantes que perturben el orden), la Ley de Defensa Social (prohibición de entrada al país de extranjeros con antecedentes políticos; prohibición de reuniones anarquistas; tipificación de delitos y sus penas -desde seis meses de prisión hasta la pena de muerte); la creación de la "Comisaría de Investigaciones" (para controlar las actividades políticas).

Además, la sanción de la Ley Sáenz Peña (en 1912, que establece el voto semi-universal -sólo para varones-, secreto y obligatorio), Ley orgánica del Departamento de Trabajo, Proyectos de Ley de Accidentes de Trabajo, y de Jubilaciones (no para todos los trabajadores sino para los ferroviarios).

Nota:

La Ley 4144 o Ley de Residencia, sancionada por el Congreso de la Nación Argentina en 1902, establecía:

Artículo 1º: El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida del territorio de la Nación a todo extranjero que haya sido condenado o sea perseguido por los tribunales extranjeros por crímenes o delitos comunes.

Artículo 2º: El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público.

Artículo 3º: El Poder Ejecutivo podrá impedir la entrada al territorio de la república a todo extranjero cuyos antecedentes autoricen a incluirlo entre aquellos a que se refieren los artículos anteriores.

Artículo 4º: El extranjero contra quien se haya decretado la expulsión, tendrá tres días para salir del país, pudiendo el Poder Ejecutivo, como medida de seguridad pública, ordenar su detención hasta el momento del embarque.

Artículo 5º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.



DIMENSIÓN ECONÓMICA	DIMENSIÓN POLÍTICA	DIMENSION IDEOLÓGICA	DIMENSIÓN CULTURAL
<p>MODELO AGROEXPORTADOR</p> <p>Modelo económico basado en la exportación de la producción primaria agrícola-ganadera- e importación de productos manufactureros</p>	<p>PROYECTO "GENERACIÓN 80"</p> <p>Pilares para la organización del Estado-Nación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la autoridad nacional • Fomentar el progreso de la nación • Formar un Estado Liberal (mínima intervención) 	<p>CORRIENTES DE PENSAMIENTO HEGEMÓNICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liberalismo • Positivismo • Catolicismo Social <p>CORRIENTES DE PENSAMIENTO CONTRA-HEGEMÓNICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Socialismo • Anarquismo 	<p>CIVILIZACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Racional, • Europeizante, • Elitista, • antropocéntrica <p>BARBARIE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ecológica, • Originaria



2.2. Estado de Bienestar 1945-1975

Contexto internacional que propició la configuración del Estado de Bienestar

En los países occidentales el Capitalismo ingresa a su fase monopólica, lo que implica un cambio en su modo de acumulación que se expresa de diversos modos, y en algunos países con una fuerte recesión (caída de la bolsa de Wall Street en 1929, en Norteamérica) que exige la intervención del Estado en los aspectos económicos, función negada desde el Liberalismo pero que debe permitir, para la sobrevivencia del propio mercado.

Esta situación plantea una nueva forma de entender la relación Estado-mercado-sociedad, considerando que el eje para mantener la producción y la fortaleza del sistema es propiciar el pleno empleo (en síntesis, si se tiende a que todos tengan empleo, todos podrán consumir y así lograr la fluidez del mercado).

Esta perspectiva es planteada por el economista y financista inglés John Keynes (1883-1943), y considera que mediante la intervención estatal se debe proteger no sólo a los trabajadores sino también a las áreas de la economía más desfavorables.

Keynes, es quien presenta el programa económico que logra superar la depresión del '30.

Por otra parte, las ideas socialistas y comunistas habían dejado de ser marginales. La Revolución Rusa de octubre de 1917 y la posterior constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.), materializaba la posibilidad de un cambio de sistema; situación que era vista por los defensores del Capitalismo como una verdadera amenaza.

Transición del Estado Liberal a un Estado de Bienestar en Argentina

Nuestro país a mediados del siglo XX

La crisis mundial del '30 y la salida de la Segunda Guerra mundial impactan en las economías latinoamericanas.

En nuestro país, particularmente, se define un momento de transición del modelo agro-exportador hacia el modelo de sustitución de importaciones (producción en el país de lo que se compraba en el exterior).

Esto produce un cambio en la estructura social tradicional, que en breves líneas se puede identificar de la siguiente manera:

- **Respecto a los sectores dominantes:** Junto al sector agro-exportador aparece en escena un nuevo grupo: Los industriales.
- **Respecto de los sectores dominados:** La industrialización trae como consecuencia la proletarización de la fuerza de trabajo (el obrero industrial) y consecuentemente su organización y sindicalización.
- **Respecto de lo demográfico:** Se produce una creciente urbanización y transformaciones en la composición social. Ya el país cuenta con hijos de inmigrantes nacidos y socializados en nuestra tierra, y comienzan las migraciones internas (desplazamiento de población de las provincias del norte hacia los grandes centros urbanos: Buenos Aires y Rosario en particular).

Políticamente, podemos hablar de un período de inestabilidad que inaugura lo que luego fue una constante en el país: Los golpes de Estado. (El primer golpe se produce en el año 1930).



El conflicto social presenta dos frentes:

1. Al interior de la propia clase dominante se da una puja entre el sector agro-exportador (la oligarquía ganadera en particular) y los grupos que pretenden orientar su producción hacia el mercado interno (los nacientes industriales),
2. Por otra parte, emerge la cuestión social como conflicto Capital-Trabajo.

En 1933 se lleva a cabo el Primer Congreso Nacional de Asistencia Social, impulsado por el gobierno.

En el mismo, se debatieron un amplísimo número de temas y se encontraban representados las provincias, las instituciones privadas dedicadas a la acción social y los incipientes organismos estatales. Se conceptualizó a la acción social del Estado *“como cumplimiento de un deber ineludible de las colectividades civilizadas”*.

El giro del Estado hacia esta preocupación, tuvo que ver, además de con las presiones obreras y las voces de la Iglesia y de los partidos socialistas, con la necesidad de entrar en consonancia con los modelos de los países capitalistas.

En síntesis, el interés por “el capital humano” de las clases dominantes, obedecía a una necesidad material económica: La reproducción de la fuerza de trabajo.

Desde las corrientes de pensamiento vigentes...

Ante los conflictos políticos y económicos, era precisa una intervención con mayor fuerza por parte del Estado para regularlos. Así es como se decide progresivamente su accionar, ya no sólo vinculado a los problemas sociales, sino también en todo lo que hace a la regulación de la actividad económica y financiera.

La concepción de los *“derechos sociales”* y de *“ciudadanía”* está presente en todo el accionar estatal.

El Estado de Bienestar en la Argentina (1945-1955)

Hemos expresado que a este modelo de Estado se lo ha denominado de diferentes maneras y que, según los países, presentó distintas particularidades, aunque es posible ubicar su emergencia a partir de la década de 1930 y conceptualizarlo de la siguiente manera:

“...el Estado Benefactor...consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operan en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidio a productos de consumo básico), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación/salud)” (ISUANI, 1991)

De esta forma, y como proceso altamente complejo, se propone un sistema de redistribución que -con falencias y limitaciones- estructura la protección, tratando de limitar las desigualdades, sin modificar el sistema capitalista.

La base es la concertación entre los distintos actores, el crecimiento económico, la universalidad en las prestaciones de los servicios sociales, y la regulación estatal de las relaciones sociales.

“Las políticas de protección pueden ser definidas como una expresión de la relación social específica entre Estado y clases sociales respecto de la reproducción de las clases dominadas, que se traduce, a la vez, en una relación de ciudadanía” (FLEURY).

En esta definición aparece la complejidad del sistema de protección estatal, ya que así como se mantiene la intención disciplinadora, y en particular como política de interés económico (la reproducción de la fuerza de trabajo), al otorgarse reconocimientos a los trabajadores en clave de derechos, se sientan las bases de la construcción del ejercicio de ciudadanía.



La posibilidad del Estado de asumir un rol activo en la protección de los derechos sociales, era posible a través de las políticas sociales. Políticas éstas que hasta entonces se venían perfilando, pero no con una definición y una decisión tales como las que asumen bajo el Estado de Bienestar y que, en nuestro país, se reflejaron claramente sobre todo a partir del primer gobierno de Juan Domingo Perón en 1946.

Esto significa que, desde entonces, **las políticas sociales incorporan características particulares:**

- **Universales:** Esto significa que -coherente con la definición de los sujetos como sujetos de derechos- la protección estatal, vía las políticas sociales, debían brindar cobertura a todos los ciudadanos.
- **Centralizadas:** Esto quiere decir, planificadas y ejecutadas desde el gobierno central (nacional) hacia las jurisdicciones provinciales y municipales.
- **Sectoriales:** Por lo tanto pensadas en función de las áreas de intervención estatal: Salud; Educación; Seguridad social; Deporte; Turismo; etc.
- **De gestión estatal:** Las acciones necesarias para su planificación y ejecución eran llevadas adelante de manera exclusiva por el Estado, con una mínima, sino nula, participación de las organizaciones no gubernamentales; pero con una gran articulación con aquellas organizaciones sindicales/gremiales que aglutinaban al sector trabajador.

Algunos de los ejes centrales que definen en este período la intervención social desde la protección estatal y que hablan particularmente de la consolidación de aquella estatalidad iniciada en las primeras décadas del Siglo XX son:

Protección social del trabajo:

a) Creación de organismos públicos reguladores. Año 1943: Secretaría de Trabajo y Previsión; año 1944: Tribunales de Trabajo; año 1945: Ministerio de Trabajo. En esta secuencia se observa cómo va adquiriendo relevancia el tema del trabajo en la organización estatal, hasta alcanzar el rango máximo de Ministerio Nacional.

b) Sanción de leyes de trabajo y de organizaciones que amparan el ejercicio gremial.

c) Sanción de leyes sobre servicios de atención médica y beneficios sociales relativos a la seguridad social. En las empresas se les obliga a prestar atención médica gratuita a sus empleados; a brindar medicamentos en forma gratuita o a bajo costo; a mantener la salubridad laboral; a prestar servicios de comedor; a otorgar capacitación y cursos de prevención de accidentes de trabajo a los trabajadores. Aparecen también las obras sociales dependientes de sindicatos, que además comienzan a tener sus propios servicios de hospitales.

d) Apoyo a investigaciones y eventos científicos sobre salud y trabajo.

Salud:

Hasta 1943 la atención a la salud se encontraba dispersa en el ámbito público (existían la Asistencia Pública de la ciudad de Buenos Aires, el Departamento Nacional de Higiene, y la Sociedad de Beneficencia, a cargo de muchos hospitales).

A diferencia de la etapa anterior, en este momento los problemas vinculados a la salud ya no lo constituían las epidemias que habían asolado el país a fines del S.XIX y principios del S.XX, sino las enfermedades endémicas, particularmente aquellas generadas por la pobreza y las condiciones de vida en la que se encontraba el mayor porcentaje de la población.

El resultado de esto, sumado a las mediocres condiciones de asistencia sanitarias, era un desfase en relación a la atención de la mayoría de la población, quedando la misma sin una atención adecuada y oportuna; lo cual generaba una considerable preocupación en un gobierno que se basaba en los derechos sociales, al quedar el derecho a la salud en estado de desprotección.

Es así que el Presidente Juan Domingo Perón, dentro de las modificaciones que implementa en relación a la organización del Estado, introduce en el Plan Quinquenal en 1946, la sustitución de lo que hasta entonces se denominaba "Departamento Nacional de Higiene", por la "Secretaría de Salud Pública". En 1949, a partir de la consagración de la nueva Constitución Nacional, ésta toma el rango de Ministerio de Salud Pública.



Estas modificaciones en las denominaciones de estas dependencias estatales, implican básicamente modificaciones en la filosofía que sustenta la atención de la salud:

“El principio inspirador de la Secretaría... fue propender a la formación de un pueblo fuerte, sano y útil. La filosofía sustentadora de tal principio fue... que ningún habitante de la Nación puede estar desamparado por el sólo hecho de carecer de recursos. Se dejó de lado el criterio restrictivo de la caridad como fundamento de la atención médica para reemplazarlo por el servicio público irrenunciable del Estado... Se fijó como meta enlazar la Salud Pública en el contexto amplio del Previsión, Seguridad y Bienestar Social” (BELLORO).

Así como en las demás áreas, en salud se reafirma la idea de que los hombres, en cuanto que ciudadanos, tienen el derecho de recibir la atención sanitaria adecuada; y compete al Estado garantizarles el ejercicio de dicho derecho. Además, se modifica la idea restrictiva de la Salud Pública al valor negativo de enfermedad.

El resultado de la política sanitaria impulsada por Carrillo pudo evidenciarse en la disminución de la mortalidad infantil en un 50%, la creación de hospitales y centros de investigación, la erradicación de enfermedades endémicas como el paludismo, el control de la sífilis y enfermedades venéreas, así como la disminución de la tuberculosis.

“Frente a las enfermedades que genera la miseria, frente a la tristeza, la angustia y el infortunio social en los pueblos, los microbios como causas de enfermedad, son unas pobres causas”
(Ramón Carrillo)

Previsión social:

En 1944 se crea el Instituto Nacional de Previsión Social, universalizándose el sistema jubilatorio, con una concepción de integralidad por la cual se incorporaban otros servicios como complementarios a la jubilación.

• Asistencia Social:

En 1948, se crea La Dirección Nacional de Asistencia Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión, con el objetivo de ***“ejercitar el amparo por parte del Estado en todo el territorio de la nación hacia las personas que por causas fortuitas o accidentales se vean privadas de los medios indispensables para la vida”***.

El golpe de Estado de 1955 suspende ciertos derechos de los trabajadores y deroga la Constitución de 1949 (vuelve a estar en vigencia la de 1853, aunque debe incorporar el artículo 14 bis, donde se contemplan conquistas adquiridas durante el período anterior, dada la fuerza con que las mismas habían sido asumidas por la población).

La Fundación “Eva Perón”

Se puede considerar a la Fundación “Eva Perón” como un dispositivo particular que se despliega en el marco del Estado de protección argentino.

Esta Fundación dirige centralmente sus acciones hacia los niños, las mujeres y los ancianos, a aquellos sectores que por alguna razón no tienen acceso a relaciones salariales formales, o cuyo acceso era demasiado fragmentario para permitir la protección del sistema.

La Fundación se ubica como un organismo privado con carácter público, aunque en realidad tuvo un marcado carácter para-estatal. Este carácter para-estatal, se expresa no sólo en la dependencia salarial de sus empleados y técnicos a los diferentes ministerios públicos, sino además por la asunción de funciones sociales propias del Estado que éste le delegaba, tales como la administración del sistema de pensiones y el Instituto Nacional de Remuneraciones, que realizaba un 3% de retenciones sobre los salarios dirigidos al fomento del turismo social.



2.3. Estado neoliberal. La política social en el marco del neoliberalismo

El debilitamiento del estado de protección y el correspondiente pasaje al estado de desprotección, fue producto de un proceso social en el cual es preciso diferenciar diversos períodos acordes a los cambios políticos sucedidos.

En primer lugar debemos decir que la corriente de pensamiento que da sustento al estado de desprotección es el "Neoliberalismo".

Intentando definirlo a grandes rasgos, tomamos los siguientes términos de Sonia Draibe (1994), respecto del neoliberalismo:

"No hay un cuerpo teórico neoliberal específico... Las 'teorizaciones' que manejan los así llamados neoliberales son generalmente prestadas del pensamiento liberal o conservador y casi se reduce a la afirmación genérica de libertad y de primacía del mercado sobre el Estado, de lo individual sobre lo colectivo. Y, por derivación, del Estado mínimo, entendido como aquel que no interviene en el libre juego de los agentes económicos".

Aunque Perry Anderson nos informa con mayor precisión respecto del surgimiento de esta corriente de pensamiento:

"Comencemos con los orígenes de lo que se puede definir como neoliberalismo en tanto fenómeno distinto del mero liberalismo clásico, del siglo pasado. El neoliberalismo nació después de la Segunda Guerra Mundial, en una región de Europa y de América del Norte donde imperaba el capitalismo. Fue una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar. Su texto de origen es Camino de Servidumbre, de Friedrich Hayek, escrito en 1944. Se trata de un ataque apasionado contra cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciada como una amenaza letal a la libertad, no solamente económica sino también política. El blanco inmediato de Hayek, en aquel momento, era el Partido Laborista inglés, en las vísperas de la elección general de 1945 en Inglaterra, que este partido finalmente ganaría.

El mensaje de Hayek era drástico: 'A pesar de sus buenas intenciones, la socialdemocracia moderada inglesa conduce al mismo desastre que el nazismo alemán: a una servidumbre moderna (...)'

*"Hayek y sus compañeros argumentaban que **el nuevo 'igualitarismo'** de este período (años 50-60) (...), **promovido por el Estado de Bienestar, destruía la libertad de los ciudadanos y la vitalidad de la competencia, de la cual dependía la prosperidad de todos.** Desafiando el consenso oficial de la época ellos argumentaban que **la desigualdad era un valor positivo** en realidad imprescindible en sí mismo, que mucho precisaban las sociedades occidentales. Este mensaje permaneció en teoría por más o menos veinte años" (2003:193).*

El neoliberalismo se constituye entonces, en un discurso y un conjunto de reglas prácticas de acción (o recomendaciones), dirigidas a los gobiernos a fin de realizar las reformas del Estado y de sus políticas; con una fuerte idealización de la especialización y la competencia, que lleva a una "cultura de la despolitización", en pos de soluciones "eficientes".

Es así que en esta corriente de pensamiento es más factible conocer sus "lemas" que el conjunto teórico que la sustenta; o, mejor dicho, su argumentación teórica se esconde bajo consignas fácil y rápidamente tomadas por el sentido común, tales como:

"...En lugar de ideología, los neoliberales tienen conceptos. Gastar es malo. Es bueno tener prioridades. Es malo exigir programas. Precisamos de asociaciones, no de gobierno fuerte. Hablemos de necesidades nacionales, no de demandas de intereses especiales. Exijamos crecimiento, no distribución. Sobre todo, tratemos del futuro. Repudiamos el pasado" (DRAIBE, 1994).



En el caso particular de la Argentina, a partir de la dictadura militar de 1976 se profundizó la herida efectuada sobre el estado de protección estatal, que se había generado a partir de 1945. Además, a partir de esa fecha se implementó un programa integral y sistemático de desaparición forzada de personas, con el objetivo de transformar el aparato productivo del país y fragmentar a la clase obrera, de manera de lograr una feroz transferencia de ingreso desde los trabajadores hacia los sectores más poderosos.

Los gobiernos democráticos que continuaron, ya sea por debilidad institucional, o por complicidad con los intereses externos, sostuvieron y profundizaron el proyecto neoliberal, llevando a la mayoría de la población a una situación de pobreza e indignidad desesperante, con aumentos sin precedentes de la indigencia y la exclusión social. Sectores poblacionales se vieron seriamente afectados, como por ejemplo el de la niñez y adolescencia. El punto crítico lo constituye el período post-menemista, ante la salida de la convertibilidad, quedando identificados los meses de diciembre del 2001 y enero del 2002 como los meses de mayor incertidumbre respecto del futuro de nuestro país.

En esa fecha fue claramente vivenciada y expresada la posibilidad de ruptura de la cohesión social, ya no por un sector, sino por sectores representativos de intereses diferentes, cuanto no contrapuestos.

“Intervenciones dirigidas a resolver necesidades específicas (alimentación, atención de la salud, vivienda) o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo, estratégicamente focalizadas sobre la población de mayores necesidades relativas, ejecutadas por organismos descentralizados hacia el nivel local, articulados con organizaciones no gubernamentales filantrópicas, religiosas y comunitarias” (ANDRENACCI, 2002).

El campo de intervención en tanto intervención en los problemas sociales, se identifica desde la noción de “riesgo”. En este sentido, el riesgo es aquella característica que poseen ciertas poblaciones que si no se las atiende peligran como sujetos. (Riesgo de vida o de muerte; riesgo de mayor marginalidad; riesgo de disolución de la sociedad).

La lógica economicista que permea esta intervención se centra en la idea de que si no se supera ese riesgo se tienen más gastos sociales, relegándose la noción de derechos de los sujetos a tener una vida digna.

La gran masa de pobres, va a estar compuesta entonces, no solamente por aquellos pobres estructurales, sino que además se suman los trabajadores devenidos en desocupados, y los trabajadores que -aún asalariados- no llegan a cubrir sus necesidades básicas debido a los salarios paupérrimos; denominados éstos como “nuevos pobres”.

Estos sectores se tornan una población “peligrosa”, “sospechosa” para los otros sectores acomodados de la sociedad y por ende la “inseguridad” comienza a ser uno de los problemas necesarios responder, en cuanto expresión de la cuestión social del momento. La política de seguridad interna comienza a estar presente en la agenda del gobierno de la época.

Particularmente los jóvenes van a transformarse en la población más peligrosa para el resto de la sociedad, y durante estos años vamos a ver cómo se los reprime de manera explícita o implícita.

Así, se inicia con la Dictadura Militar de 1976 la muerte y desaparición de miles de jóvenes, que continúa con la guerra de las Malvinas, y por último, surge en los '90 la política del “gatillo fácil”.

Desde diversos sectores y organizaciones comienzan a realizarse las denuncias al modelo y el reclamo no sólo por las condiciones salariales, sino por la destrucción de aquellas áreas que otrora fueran pilares para la construcción del país, tales como educación y salud. Como ejemplo podemos tomar la lucha de la CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), cristalizada en dos de sus máximas expresiones de lucha: *la Marcha Blanca por la Educación y la Carpa Blanca*.

Acorde a esta corriente de pensamiento neoliberal, la intervención va dirigida hacia aquellos grupos o sectores pobres, caídos en la pobreza por sus limitaciones (falta de capacitación, de instrumentación para estar incluidos en el mercado laboral); por ende, estos son denominados por las políticas focalizadas y los programas como “poblaciones objetivo”.



La definición de las poblaciones objetivo se realiza a partir de identificaciones de lo que se llama "bolsones de pobreza" relevados por censos y encuestas que -como cartografía-recortan zonas geográficas. Las prioridades para las políticas focalizadas son los niños, las embarazadas, los jóvenes y las mujeres.

Características de la Política Social en el Estado Neoliberal

Focalización: Significa definir las acciones para una población objetivo específica, en general en base a las NBI o grupos étnicos, según las necesidades.

"La focalización...significa dirigir el gasto social a programas y a públicos específicos, selectivamente escogidos por su mayor necesidad y urgencia..." (DRAIBE, 1994:191)

Descentralización: Proceso de ejecución de políticas desde la Nación hacia las jurisdicciones provinciales y municipales, bajo el fundamento de garantizar así la cercanía con los beneficiarios directos. En la práctica, este proceso fue de desconcentración de la ejecución pero, al no descentralizarse el manejo de fondos, queda invalidada.

Co-gestión: La política social es gestionada ya no solamente por el Estado, sino que la tramitación/negociación es compartida entre el Estado y la sociedad civil (por medio de las de organizaciones sociales).

Privatización: "Lo social" se privatiza, delegando en manos del sector privado las políticas sociales, en particular las dirigidas a educación, salud, previsión y seguridad social; ya sean sectores privados lucrativos (empresas privadas de salud, educación, AFJP, ART -Aseguradoras de Riesgos de Trabajo-, etc.) o no lucrativos (asociaciones civiles y ONG sin fines de lucro, confesionales o no).

En síntesis, podemos afirmar que en tres décadas fuimos asistiendo a un proceso de transformación de la intervención social basada en la protección estatal (derechos sociales y construcción de ciudadanía) hacia la desprotección estatal, a partir de la aplicación de las recetas neoliberales.

"Luego del máximo de desocupación alcanzado en 1995, de 22,6% surgieron con mayor fuerza los programas de empleo precarizado (Trabajar I y II) que suponían un ingreso transitorio para desocupados que debían brindar 5 horas de trabajo. El programa dependía del Ministerio de Trabajo. La metodología de reparto de estos programas varió dependiendo de los acuerdos políticos en la región. En algunos lugares directamente se gestionaron desde las organizaciones, mientras que la mayor cantidad fueron gestionados por las municipalidades.

Al finalizar la década del 90 la principal política que se desarrollaba desde el ministerio de Desarrollo Social era un programa alimentario (Programa UNIDOS) y las principales preocupaciones de la agenda de este ministerio eran los mecanismos de control del reparto de las prestaciones (padrones de beneficiarios, etc.) a cargo de los municipios y las provincias". (SADIER y ARIAS, 2005)

A modo de síntesis, vemos el siguiente cuadro comparativo elaborado por la CEPAL (FRANCO, 1996:6), entre lo que denomina "*Modelo Dominante*" (referido al modelo del Estado de Bienestar y las políticas sociales), y el "*Modelo Emergente*" (en dicho momento referido al modelo Neoliberal y las políticas sociales).

Consideramos interesante poder apreciar este cuadro, ya que su elaboración data de mediados de la década infame, pudiendo apreciar con mayor claridad las disputas discursivas (por ende políticas) respecto de los *paradigmas* en pugna.

Aclaremos que el autor de dicho cuadro denomina como paradigma "*dominante*" al proveniente del Estado de Bienestar (basado en los derechos sociales) y paradigma "*emergente*" al correspondiente al Estado Neoliberal (basado en los derechos del mercado).

Si nos detenemos en él, podemos ver claramente la base ideológica de este paradigma "*emergente*":



PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL	DOMINANTE	EMERGENTE
INSTITUCIONALIDAD (I)	MONOPOLIO ESTATAL <ul style="list-style-type: none"> Financia Diseña Implementa Controla Funciones unificadas 	PLURALIDAD DE SUBSECTORES <ul style="list-style-type: none"> - Estatal, - Privado (comercial), - Filantrópico (ONG), e Informal (familia) • Funciones separadas
INSTITUCIONALIDAD (II)	CENTRALISMO	DESCENTRALIZACIÓN
LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES	BUROCRÁTICA <ul style="list-style-type: none"> Estrategias macro "El Estado sabe" Asigna recursos vía administrativa Usuario sin elección 	DE PROYECTOS <p>Asignación competitiva. Licitaciones Usuario propone "Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse" (Fondos de inversión social)</p>
FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS	ESTATAL	COFINANCIACIÓN "Lo que no cuesta, no vale". Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar" [riesgo: marginar pobres]
FINANCIAMIENTO (II)	ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LA OFERTA Falta de competencia	SUBSIDIO A LA DEMANDA (creación de cuasi mercados) Competencia Libertad de elegir [¿El consumidor tiene información suficiente?]
OBJETIVO BUSCADO	UNIVERSALISMO DE LA OFERTA (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados, y organizados	UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN "Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA	AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO (Acceso segmentado) Ergo: "a menor gasto social, menos equidad"	PRIMERO LOS MAS NECESITADOS (Instrumento: FOCALIZACIÓN)
POBLACIÓN OBJETIVO	CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS	POBRES
ENFOQUE	EN LOS MEDIOS <ul style="list-style-type: none"> Infraestructura social Gasto corriente 	EN LOS FINES IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe la población objetivo, según objetivos buscados
INDICADOR UTILIZADO	GASTO PUBLICO SOCIAL	RELACIÓN COSTO-IMPACTO



Comparando

	ESTADO DE BIENESTAR	ESTADO NEOLIBERAL
ESTADO	Máximo Estado como garante de los derechos sociales	Mínimo Responsabilidad social delegada a la sociedad civil
POBREZA	Consecuencia de la desigual distribución de la riqueza	Incapacidad individual para adecuarse al mercado laboral
POLÍTICA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • De gestión estatal • Centralizada • Sectorial • Universal 	<ul style="list-style-type: none"> • Co-gestión • Descentralización • Privatización • Focalización
SUJETO	De derechos	Fragmentado



2.4. En los inicios del siglo XXI

La crisis del 2001-2002 vivida en nuestro país, marca el inicio del fin del neoliberalismo; aunque siguiendo a algunos autores de la ciencia política (SADER y GENTILI comp., 2003), se considera que desde fines de la década del '90 el neoliberalismo venía transitando su caída.

“La herencia del neoliberalismo es una sociedad profundamente desgarrada, con gravísimas dificultades para constituirse desde el punto de vista de la integración social, con una agresión permanente al concepto y a la práctica de la ciudadanía.” (BORON, 2003:192)

La eclosión vivida en diciembre del 2001, marcó una vez más con fuego la memoria de nuestro país, dejando en evidencia la ficción de la convertibilidad vivida durante década de los '90.

Desde la dimensión política, la consigna *“Que se vayan todos”* sintetizó el rechazo a todos aquellos que ejercían algún cargo en representación del pueblo. Y una situación de fragmentación sumió a la nación.

Desde lo económico, la crisis dejó al descubierto a las provincias que se encontraban en una situación límite en sus economías; es así que el surgimiento de las cuasi-monedas (como el patacón, los lecop, los federeales, etc.) profundizó la situación de pobreza elevando considerablemente los índices de indigencia.

Pero además, toda crisis impacta inevitablemente en lo cultural.

Antes de diciembre del 2001, el recelo de los sectores medios y medios altos hacia las mayorías pobres se mantenía vigente, así como el desprecio a aquellos desocupados que marchaban por las calles reclamando trabajo y protección, bajo el paraguas de alguna organización -sea de las llamadas *“Piqueteras”* (CCC, Aníbal Berón, etc.) o las incorporadas bajo CTA (Federación Tierra y Vivienda; etc.)

Sin embargo, el *“corralito”* impuesto por Cavallo -entonces Ministro de Economía del gobierno de De la Rúa- actuó como una medida económica represiva, y a la vez como potenciadora de la rebelión que se venía percibiendo.

El gobierno de la Alianza (1999-2001) sólo acentuó un modelo de derecha represivo que consolidó a los sectores más concentrados de la economía en detrimento del bienestar de la mayoría del pueblo. La conclusión fue un estallido social que dejó al país en una compleja inestabilidad institucional, y ocasionó la muerte de 30 argentinos.

En enero del 2002 asume Eduardo L. Duhalde e inmediatamente pone en marcha el *“Programa Jefas y Jefes de hogar desocupados”*, demostrando que la transferencia monetaria directa a desocupados era una de las respuestas necesarias para afrontar la situación de un número considerable de familias desocupadas.

*“El gobierno de Duhalde al asumir eleva el número de planes de empleo aproximadamente de 200.000 a 2.000.000. Además del espectacular aumento, el programa que pasa a llamarse *“Programa Jefas y Jefes de hogar desocupados”* tiene en su fundamento pretensiones de universalidad. La medida tomada por el gobierno de Duhalde tuvo muy pocas repercusiones negativas y permitió un alivio en la conflictividad del momento. Desde nuestro análisis la masificación de este programa fue un dato político de envergadura ya que el Estado reconoció de esta manera la necesidad de prever transferencias monetarias a los desocupados de manera masiva” (SADIER y ARIAS, 2005).*



2.5. La política social en las actuales configuraciones de lo social (2003-2010)

En mayo del 2003 asume Néstor Kirchner. Desde allí comienza a realizar acciones tendientes a afrontar tanto a lo económico como a lo cultural e ideológico. Desde lo económico, el problema de la desocupación ya no era el único, se sumaba también la insuficiencia salarial de los sectores incluidos en el mercado laboral. Se sumaba la necesidad de ir al rescate de aquellas provincias que habían quedado comprometidas financieramente a partir de la debacle del 2001-2002, traduciéndose en déficit en los servicios esenciales de educación y salud. Y el desconcierto de esta etapa tiene repercusiones en la vida cotidiana del pueblo poniendo bajo sospecha la posibilidad de construir y llevar adelante un futuro común.

Respecto del primer aspecto, profundiza aquellas líneas tendientes al incremento del empleo acompañado con planes sociales dirigidos hacia aquellos sectores que no son incorporados. Lo que en términos de Andrenacci (2003) serían los *vectores de integración hacia los márgenes*.

Desde el discurso político, se sostuvo que la desocupación y la pobreza no era un problema exclusivo de la política social, sino fundamentalmente de la política económica y la política de empleo, a partir de lo cual se inició la estimulación de los sectores productivos – primarios y secundarios- para la ampliación de puestos de trabajos formales, a la par del crecimiento productivo. Se promovió a la vez una activa política de derechos humanos y un discurso político que llevó a poner en escena la posibilidad de creer que en Argentina un proyecto nacional y popular podría revivir.

“El pleno respeto de los derechos humanos y la correlativa lucha contra la impunidad y la corrupción no puede constituirse en bandera ni de derechas o izquierdas, ni ser divisa portada sólo por este gobierno. Debemos comprometernos desde toda actividad y especialmente desde el nivel estatal que monopoliza la fuerza pública, que la vigencia de los Derechos del Hombre es la base de toda calidad institucional que se precie.” (KIRCHNER, Néstor, 2004)

En relación al Estado, la idea es superar la fragmentación social provocada por el neoliberalismo y por ello se ha hablado de un Estado Post-social o neokeynesiano. Quizás aún sea prematuro encasillar bajo una categoría el proceso que se ha dado, aunque podríamos compartir con Oszlak (2001) la idea de Estado Transversal:

“De este modo, denomino transversal a un tipo de Estado que rompe con los típicos compartimentos estancos que separaban a sus planos nacional-subnacionales y público-privado, asumiendo un rol cualitativamente diferente en la articulación horizontal de esos componentes polares”.

La patria extiende sus límites: Latinoamérica florece

Los cambios políticos en la región también influenciaron positivamente en la idea de poder instaurar un proyecto nacional y regional.

El proceso revolucionario encabezado por el Comandante Hugo Chávez en Venezuela ya estaba en marcha cuando asume Néstor Kirchner, a pesar de los intentos golpistas que había tenido que atravesar; en Brasil, Ignacio Lula Da Silva había asumido, y si bien los conflictos al interior de la alianza del PT con otros sectores políticos de izquierda eran más profundos que los conflictos externos, el apoyo popular le daba fortaleza. Uruguay con Tabaré Vázquez en la presidencia era un punto débil, sobre todo por el conflicto por la instalación de la pastera de Botnia sobre el Río Uruguay; Chile, por su parte, con la Presidenta Michelle Bachelet al frente, brindaba la posibilidad de una relación amistosa. Este clima latinoamericanista se va materializando de a poco en definiciones político-económicas conjuntas, sustentadas finalmente con la organización de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que posibilita el acompañamiento de los procesos de autonomía política, económica y cultural de los países miembros, así como sentar las bases de una integración regional político-económica y cultural.



Características de la Política Social

Definida por las autoridades nacionales y específicamente desde el Ministerio de Desarrollo Social, la política social pensada en el marco de este proyecto nacional, es entendida como una **política integral** que contempla a la persona en su totalidad, pero cuya singularidad se completa al ser parte de una comunidad o colectivo humano. Desde esta mirada cae la concepción neoliberal de la política social como “compensadora” de la política económica, y se asume como una herramienta fundamental para la protección de los derechos sociales y de esta manera la profundización del carácter de ciudadano como parte de una comunidad, de un territorio y de una historia.

*“Es necesario trabajar desde una **política social integral**, desde un Estado en movimiento, con el centro puesto en la persona, no como un individuo aislado, sino formando parte de colectivos humanos, aunque respetando sus singularidades, que aparecen atravesados por la trama social en la que están inmersos, buscando la construcción de un “espacio inclusivo”, que fortalezca los derechos ciudadanos políticos, económicos, sociales, culturales y la equidad territorial.”*
(Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)

Para poder cumplir con dicha definición, resulta imprescindible cumplir con los siguientes principios:

Territorialidad: La territorialidad refiere a la necesidad y deber de las políticas sociales de acompañar esa singularidad de la persona, acorde a su pertenencia a una comunidad organizada según particularidades tanto geográficas como culturales a tener presentes.

Transversalidad: Refiere a que las políticas sociales deben necesariamente atravesar los diferentes sectores del propio Estado (en reciprocidad con la idea de Estado anteriormente denominada), requiriéndose para ello una articulación precisa entre los mismos, en términos de recursos humanos, financieros, materiales, de conocimiento, de infraestructura, etc.

Participación: Coherente con las características de integralidad y territorialidad, la participación de la comunidad constituye el reaseguro para la consecución de una política social integral.

“Estamos convencidos que la participación popular es la que legitima a la política social, por eso nuestro desafío es seguir venciendo la exclusión desde el abordaje territorial, teniendo en cuenta a los actores locales y las posibilidades y capacidades de la región.”
(KIRCHNER, Alicia, 2007:13)

La política social puesta en acción

Acorde a lo enunciado hasta aquí, los planes y programas que se llevaron adelante desde el 2003 a la fecha se han regido bajo estos principios.

En un inicio se mantuvieron los principales planes que habían puesto cierto freno a la crisis del 2001-2002, tales como el Plan para la Inclusión social *Jefa/e de hogares desocupados* (redefinido luego mediante el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social *Manos a la Obra*), el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria *El Hambre más urgente*; y el Plan Nacional *Familias*.

Mediante estos planes se intentaba brindar una protección inmediata a aquellas familias víctimas de la crisis.

Por otra parte, la sanción de la *Pensión Asistenciales no contributivas*, para todas las personas mayores de 70 años que no cobraban una jubilación, constituye un ejemplo en términos de reconocimiento de derechos.

“Las políticas sociales que estamos llevando a cabo se articulan en tres ejes fundamentales que tienden a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre a través del desarrollo de las fuerzas productivas y la inclusión de todos los sectores de la sociedad argentina, siendo éstos el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social; el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia.” (KIRCHNER, Néstor, 2003)



En el año 2007, cuando asume Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia, se mantienen en su totalidad los criterios de la política social, profundizando el modelo.

Desde lo económico, y casi al asumir, se enfrenta a las organizaciones de los productores agrícola-ganaderos quienes se oponen a su intención de aumentar las retenciones a dicho sector. No siendo menor la estatización de las AFJP.

Sin embargo, no ha sido exclusivamente en lo económico en donde puso énfasis este intento de profundización del modelo, sino también en lo cultural.

Mediante la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley de Matrimonio Igualitario, se abrió el abanico de los derechos sociales, que ya había comenzado Néstor Kirchner al crear el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) y también el INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas).

Una de las medidas más importantes –al menos para quienes la niñez, la adolescencia y la familia constituyen uno de los temas fundamentales para el sostén y el futuro de un proyecto nacional y popular- fue la sanción del *Plan Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)*, que consiste una suma de dinero -igual a la que cobran los trabajadores formales mediante el salario familiar- que se entrega a los adultos que tengan a su cargo niños de hasta 18 años de edad, y que no están incorporados al mercado formal de trabajo.

Esto expresa la reafirmación del posicionamiento nacional en relación a la concepción de los niños, niñas y adolescentes en tanto sujetos de derechos, iniciado con la sanción, en 2005, de la Ley 26.061 de *Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*. Tema que veremos con un poco más de detenimiento en la última parte de este manual.

Bajo este marco, desde el Ministerio de Desarrollo Social, se han instrumentado -superando la fragmentación y los programas “enlatados”- nuevas políticas sociales que se articulan en dos grandes ejes tendientes a erradicar la pobreza extrema a través del desarrollo de las fuerzas productivas y de la inclusión, a saber:

- **Argentina Trabaja**

- > Promoción del empleo para la inclusión social
- > Promoción de la producción
- > Recuperación de la cultura del trabajo y el empleo digno para la generación de ingreso genuino para las familias
- > Desarrollo Local y Economía Social

Herramientas: emprendimientos socio-productivos, cooperativos.

Estrategias: “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social MANOS A LA OBRA”; “Marca Colectiva”; “Efectores”; “Monotributo Social”; “Programa Ingreso Social con Trabajo”; “Microcrédito”; “Talleres Familiares”.

- **Familia Argentina**

- > Fortalecimiento de las familias y las comunidades como integradores sociales
- > Promoción y Protección de los Derechos
- > Participación ciudadana

Herramientas: bienes y servicios de calidad para el ejercicio de los derechos.

Estrategias: “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”; “Plan Nacional de Deportes”; “Plan de Abordaje Local – AHÍ”; “Pensiones No Contributivas”; “Niñez, Adolescencia y Familia”; “Asistencia Directa a las Familias”.

En el camino de esta transición a la salida del neoliberalismo, si bien se mantienen ciertos rasgos de las políticas sociales neoliberales, particularmente en los programas referidos a lo alimentario, se intenta hacer una redefinición gradual de los mismos. De manera que poco a poco va produciéndose una progresiva conversión de planes focalizados a otros universales integrales.

