

LA POLITICA SOCIAL ARGENTINA EN PERSPECTIVA

Ernesto Aldo Isuani

1. Introducción y Aspectos Conceptuales

El objetivo de este trabajo es trazar una perspectiva histórica de la política social argentina intentando que ella ayude a un mejor entendimiento de aspectos centrales tanto de su momento presente como de los desafíos que debe enfrentar.

Para ello introduciré una periodización que descansa en los principios básicos que inspiraron el surgimiento y evolución de la política social en Occidente. Así, el siglo XIX estuvo dominado por una acción estatal inspirada en la beneficencia, cuyos rasgos centrales eran la atención de los denominados “pobres merecedores” (*deserving poor*) o aquellos pobres que no estaban en condiciones de participar del mercado de trabajo: huérfanos, discapacitados, viudas y ancianos, entre otros grupos pertenecientes a estratos pobres, recibían alguna ayuda estatal, generalmente administradas por organizaciones que hoy llamaríamos de la sociedad civil. En esta modalidad de la política social, el Estado no tenía obligación de suministrar la asistencia y el beneficiario no tenía derecho a recibir la misma. Se trataba simplemente de un acto estatal “gracioso” y el apoyo a los pobres merecedores se combinaba con medidas punitivas para los otros pobres que pudiendo trabajar no lo hicieran (Polanyi, 1957; Piven y Cloward, 1971).

A partir de fines del siglo XIX surgió un nuevo enfoque que iba a dar respuesta a las necesidades de aquellos pobres que la beneficencia había dejado de lado: esto es, los trabajadores. Surgía el seguro social destinado a cubrir riesgos biológicos o laborales y se basaba en un sistema de financiamiento donde trabajadores, empleadores y Estado eran sus aportantes. El surgimiento de este enfoque se atribuyó al canciller alemán Otto von Bismarck y tuvo como telón de fondo el recrudecimiento del conflicto social protagonizado por radicalizadas organizaciones obreras que representaban en aquel momento una seria amenaza al orden social prevalente (Flora y Heidenheimer, 1982).

Finalmente, a partir de la segunda posguerra una tercera mirada de la política social emerge en Europa, basada en el concepto de ciudadanía. En este esquema, los servicios sociales son brindados a todos los habitantes de una sociedad determinada (son “universales”), el acceso suele ser gratuito y el financiamiento de los mismos es estatal basado en el sistema impositivo vigente. El Servicio Nacional de Salud (National Health Service) del Reino Unido fue el arquetipo de esta modalidad de la política social.

Cada nueva modalidad que fue surgiendo en estos dos siglos de evolución de la política social no implicó la desaparición de la previa sino que se agregó a las otras y permitió que desde la segunda posguerra en adelante, ellas coexistieran en proporciones variables de acuerdo a la sociedad en cuestión. Así estos tres principios básicos (discrecionalidad, contribución y ciudadanía) que estructuran los estilos de intervención estatal en los procesos de distribución, aunque nacidos en distintos momentos históricos, suelen coexistir cual capas geológicas en muchas sociedades contemporáneas. Por ejemplo, los países de Europa continental con vasto desarrollo de programas contributivos de seguridad social poseen también programas de asistencia social propios del principio discrecional. Los países anglosajones con tradición de programas discrecionales

("means tested") tienen seguros sociales contributivos bismarckianos (por ejemplo Estados Unidos) o, como el Reino Unido, desarrollaron además un sistema de salud pública asentado sobre el principio de ciudadanía.

Sobre la base de estas nociones, estamos en condiciones de comenzar una recorrida histórica de la política social argentina.

2. Evolución Histórica de la Política Social Argentina

El caso argentino sigue bastante fielmente el esquema general de evolución de la política social anteriormente presentado aunque con algunas particularidades que señalaré a continuación.

2.1. Los orígenes de la República: 1810-1880

Luego de la independencia de España en 1810, Argentina entró en un período de fragmentación y guerra civil que solo comenzó a ser parcialmente revertido hacia mediados del siglo en el gobierno de Rosas. Durante este lapso, la institución de la Sociedad de Beneficencia, creada en 1823 por el gobierno de la provincia de Buenos Aires, fue la principal intervención estatal en lo que puede denominarse la política social (Tenti, 1989). Las características de la misma era realizar un interpretación de carácter moral de la problemática social y la creación de instituciones (hospicios y asilos) donde recluir a los "pobres merecedores" para brindar su "asistencia". Hacia 1860, la Sociedad de Beneficencia administraba el Colegio de Huérfanos, la Casa de Expósitos, el Hospital de Mujeres y el Asilo de Alienados. Estas instituciones poseían una tasa elevadísima de mortalidad, utilizaban edificios insalubres y distribuían una alimentación deficiente. Como sucedía también en sociedades europeas de la época, primaba el principio de "less eligibility" para los "beneficiarios" de estas instituciones, lo que significaba que en el diseño de las mismas debía quedar en claro que nadie que pudiera vivir de su trabajo estaría tentado de acudir a ellas.

También acciones puntuales en materia sanitaria fueron desarrolladas en este período, como la creación de la Facultad Médica y Quirúrgica en 1813, que luego pasó a ser el Instituto Médico Militar, ya que estos primeros servicios de salud estuvieron concentrados en atender soldados que participaron en las campañas del desierto lideradas por Rosas y posteriormente en la guerra del Paraguay (Isuani y Mercer, 1988).

Pero la atención de la salud no era todavía un objeto de interés estatal. De hecho, aquella estaba en manos básicamente de organizaciones mutuales, que junto a la labor sanitaria ejercían también funciones previsionales. Así, entre las primeras en nacer, la Sociedad Italiana del Plata se crea en 1835. Luego, en 1856, surge la Sociedad de Socorros mutuos San Crispín, que agrupaba a los zapateros, y al año siguiente se crea la mutual de Tipógrafos.

2.2. La construcción y consolidación del estado nacional: 1880-1945

Solo hacia 1880 comienza el proceso de consolidación de un Estado nacional con la constitución de un ejército federal, expropiando el poder armado de las milicias

provinciales, centralizando la emisión de moneda, facilitando el ingreso de capital extranjero, conquistando grandes extensiones de tierra a los aborígenes y estimulando la inmigración europea.

La consolidación del estado nacional trajo dos innovaciones en política social. En primer lugar una incipiente intervención en el campo de la salud a través de la creación de un organismo estatal específico (Departamento Nacional de Higiene) y medidas dirigidas a preservar la salud pública y evitar las epidemias. Así, las tareas de inspección para constatar salubridad y la implementación de cuarentenas en medios de transporte y puertos, junto a la potabilización del agua, fueron las acciones más frecuentes.

Las intervenciones, sin embargo, se concentraron en la Ciudad de Buenos Aires. La administración nacional no tenía jurisdicción sobre las provincias. Las mutuales, la práctica privada y la acción de algunos municipios continuaron siendo la forma predominante de atención médica.

Por otro lado, la masiva inmigración europea a partir de fines del siglo XIX planteó desafíos a la construcción de una nación. Frente a ello, la respuesta de la elite gobernante fue propiciar e implementar un sistema de educación pública de carácter masivo. El propósito de dotar a los extranjeros y a sus hijos de una identidad nacional fue un determinante claro para la creación del sistema nacional de educación en 1884 y, más tarde, la sanción de la denominada Ley Láinez de 1905, por la cual el gobierno nacional quedaba facultado para instalar escuelas en todo el territorio nacional a pedido de las provincias, quienes tenían el derecho y obligación constitucional de administrar la educación pública.

Con esta intervención en el área educativa, Argentina adoptaba en forma prematura el esquema de administración y financiamiento de la política social que se desarrollaría ampliamente en la segunda posguerra y que implicaba que el Estado asumía prestaciones sociales colocadas a disposición de todos los habitantes de la sociedad; esto es, inspiradas en el principio de ciudadanía.

Pero los finales del siglo XIX introdujeron también otra novedad en material de política social. Los contingentes de inmigrantes fueron portadores de las ideas socialistas, anarquistas y sindicalistas que se hallaban en boga en Europa y contribuyeron a originar los primeros sindicatos modernos. De este modo, surgen organizaciones obreras con capacidad de utilizar instrumentos de negociación y lucha, trascendiendo el carácter de instituciones de ayuda mutua (mutuales) que poseían en el pasado.

Estas organizaciones sindicales desplegaron una intensa actividad a finales del siglo XIX y especialmente a comienzos del siglo XX, y fueron protagonistas de un período de alto conflicto social. La preocupación causada en las élites dirigentes por esta “cuestión social”, como fue denominada en aquel momento, generó el convencimiento de que la represión (a la que se acudió con frecuencia) no podía ser la única terapia a la cual el Estado recurriera y favoreció el surgimiento de legislación social. Así, se promulgaron leyes como las que regulaban el trabajo de mujeres y niños, el descanso dominical, la reducción de la jornada laboral, etc. Precisamente, esta es la racionalidad que presidió el origen de la previsión social en nuestro país. La preocupación por las frecuentes y prolongadas huelgas llevadas a cabo por los ferroviarios y que golpeaban a la economía agroexportadora fue la motivación principal para la sanción de una ley en 1915 que creaba un fondo de pensiones para estos

trabajadores. No obstante, la ley contenía disposiciones que incentivaban la renuncia a la huelga, ya que todo trabajador despedido a causa de huelga perdería el derecho a jubilarse y los aportes realizados (Isuani, 1985).

Luego de los ferroviarios y de los empleados de la Administración Pública, que habían visto crear su caja de jubilaciones en 1904, otros trabajadores comenzaron a demandar y obtener sus fondos previsionales. Durante los gobiernos radicales, la cobertura alcanzó a la mayoría de los trabajadores de los servicios públicos (telefónicos, gas, electricidad, telegrafistas y tranviarios), bancarios y compañías de seguro. Hacia fines de la década de 1930 también adquirieron derecho a jubilarse los periodistas, trabajadores gráficos, marina mercante y aeronáutica civil.

Brindar cobertura según la rama de actividad a la que se pertenecía significó la creación de múltiples cajas de jubilaciones. De esta forma, el sistema previsional adquirió un carácter fragmentario. La falta de uniformidad en los requisitos fue generando sistemas que diferían sensiblemente en lo referido a tipos de beneficios, porcentaje de aportes, edad de retiro, financiamiento y calidad de las prestaciones. Durante las primeras décadas del siglo XX se produjo un aumento gradual de la cobertura, pasando de 24 mil afiliados en 1904 a 428 mil en 1944. Sin embargo, la previsión social cubría a un conjunto relativamente privilegiado de los asalariados, ya que en la última fecha mencionada los afiliados al sistema previsional representaban solo el 7 por ciento de la fuerza de trabajo de trabajo (Feldman et al, 1988).

De esta forma, al llegar a mediados del siglo XX, la Argentina poseía en materia de política social los tres principios básicos funcionando simultáneamente. Esto es, una acción discrecional de atención a pobres vehiculizada por la labor de las instituciones de la Sociedad de Beneficencia, un extendido sistema público de educación básica moldeado sobre el principio de ciudadanía, y un creciente sistema de seguridad social contributiva (o bismarckiana) destinado a los trabajadores asalariados.

2.3. *La segunda posguerra*

Un tercer período se delinea entre la segunda posguerra y los años noventa y tiene como características centrales la masificación y consolidación del modelo bismarckiano, coexistiendo con políticas discrecionales hacia los pobres, el desarrollo del sistema universalista de educación pública y un nuevo sistema universalista de salud pública, surgido prácticamente al mismo tiempo que el sistema nacional de salud inglés.

Bajo la dirección del Secretario de Salud Ramón Carillo, en 1946 se acelera la participación del Estado en la atención médica. En 1947 se crea el Código Sanitario Nacional y se establece un plan de inversiones que significó un gran crecimiento de las instituciones públicas dedicadas a brindar atención sanitaria, creándose nuevos hospitales y centros médicos ambulatorios. De las 63 mil camas existentes en 1946 se pasó a 108 mil en 1955, al final del gobierno peronista (Pérez Irigoyen, 1989).

También en este período se insinúa el crecimiento y consolidación del sistema de obras sociales que recibe un gran impulso por parte del gobierno de Perón. Hacia 1969, alrededor del 27 por ciento de los trabajadores del área metropolitana de Buenos Aires tenía acceso a la atención de las obras sociales. A partir de 1970, con la sanción de la

ley 18610 dictada por el gobierno militar de la “Revolución Argentina” y destinada a regular las obras sociales, se produce un fuerte incremento en el número y cobertura de las mismas.

Esta expansión trae aparejado el incremento de la provisión privada de servicios de salud, ya que la gran mayoría de las obras sociales no brindaban servicios de salud en forma directa, sino que se transformaron en financiadoras de servicios suministrados por el sector privado.

La previsión social también recibe un gran impulso durante el primer y segundo gobierno peronista, lográndose la cobertura legal de todos los sectores laborales. En 1944 se crea la Caja de Empleados de Comercio, en 1946 la de trabajadores de la industria y en 1954 la de trabajadores rurales y la de trabajadores independientes, profesionales y empresarios. Se asiste a una etapa de masificación en relación a la cobertura del sistema previsional, ya que en 1949 la cobertura había alcanzado a 2.328.000 trabajadores, quintuplicando la cobertura existente en 1944 (Feldman et al, 1988).

Además de la notable expansión de la cobertura, otros dos fenómenos caracterizan al primer período peronista: el intento de disminuir la atomización del sistema previsional y la sustitución del principio de capitalización por el de reparto.

En relación al primer aspecto, se crea el Instituto Nacional de Previsión Social a fin de coordinar la acción de todas las cajas, los beneficios otorgados y los requisitos de acceso, con la intención de consolidar un sistema centralizado y uniforme. No obstante, la resistencia de las cajas de jubilación obstaculizó la intención de centralizar y uniformar los regímenes existentes y terminó haciéndola fracasar.

El segundo aspecto es de gran importancia porque introduce un cambio sustancial en la naturaleza del régimen. Hasta la sanción de la Ley 14370, en 1954, las cajas de jubilación se regían por la lógica de la capitalización. Los aportes y contribuciones realizados se destinaban a engrosar un fondo de capitalización que financiaría las prestaciones una vez efectuado el retiro de la vida activa. A partir de esta ley, se unifica la fórmula de cálculo de los beneficios, en base a una escala que poseía independencia de la suma acumulada en función de los aportes realizados y la capitalización obtenida.

Se impone así la idea de que el sistema previsional debe ser un instrumento para la redistribución de ingresos y, por tanto, de que el aporte realizado no podía ser el único criterio para determinar el haber. A fin de que los cotizantes con bajos salarios obtuvieran beneficios más altos, la escala introducida en 1954 inaugura la etapa del sistema previsional dominada por la idea del reparto. De esta manera, la lógica individual del seguro privado que orienta al sistema basado en la capitalización es reemplazada en el sistema de reparto por una lógica de solidaridad social: una suerte de pacto generacional implícito, donde los trabajadores sostienen a quienes abandonaron el mercado de trabajo por vejez o invalidez o a las familias de los trabajadores fallecidos.

Este cariz de distribución progresiva, que caracteriza a la forma de determinación del haber previsional introducida por la ley de 1954, será eliminado con la sanción de la Ley 14499 en 1958, durante el gobierno de Frondizi, donde se determina que el haber de la jubilación ordinaria será equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función del afiliado. Con el transcurso del tiempo, la persecución del 82% iba a

ocasionar problemas financieros importantes, que resultaron ser los principales determinantes de la reforma de 1967 realizada por el gobierno de facto de Onganía. Esta incluyó entre sus medidas más significativas una cierta unificación de las cajas previsionales, que redujo la fragmentación, la existencia de regímenes de privilegio y la doble cobertura, que fueron características del sistema hasta mediados de la década del sesenta.

La reforma previsional se expresó a través de la promulgación de las Leyes 18037 y 18038, que regirían de allí en más las actividades de los regímenes de previsión de trabajadores en relación de dependencia y autónomos, respectivamente. Entre las medidas adoptadas, se dispuso el reempadronamiento obligatorio, acompañado por una moratoria que intentaba facilitar la regularización de deudas por parte de los afiliados; se elevó la edad de acceso a los beneficios a 60 y 55 años, para los trabajadores en relación de dependencia, y a 65 y 62 años, para los autónomos, según sean varones o mujeres respectivamente; se creó la Secretaría de Seguridad Social con funciones de conducción y supervisión del Sistema Nacional de Previsión; se unificaron las diversas cajas existentes en solo tres: Caja de Jubilaciones para trabajadores autónomos, Caja de trabajadores del Estado y Caja de trabajadores de la industria, comercio y actividades civiles; se uniformaron los aportes y contribuciones (5% a cargo del empleado y 15% a cargo del empleador); y se eliminó la presencia sindical en las Cajas, estatizándose el sistema.

En el nuevo sistema implementado por el gobierno militar, si bien se adoptaba un sistema de reparto, la fórmula de determinación del haber jubilatorio no guardaba relación con los aportes efectuados, introduciendo un factor de riesgo que terminó generando tensiones crecientes en el terreno del financiamiento primero y en el jurídico después, para acabar ocasionando una feroz caída en el valor de las prestaciones, la ilegalidad del sistema al no poder cumplir lo dispuesto por la ley, y el colapso financiero, solo postergado por la recurrencia cada vez más frecuente a otras fuentes de recursos.

Durante este período, el principio discrecional/asistencial, cumplido en etapas anteriores por la Beneficencia Pública, va a ser ocupado primero por la Fundación Eva Perón y, luego de la caída del gobierno peronista en 1955, por los programas sociales administrados por las diferentes denominaciones (Acción Social, Desarrollo Social o Bienestar Social) que adquirieron las secretarías o ministerios encargados de implementarlos (Tenti, 1989). Estas instituciones tendrían a su cargo acciones, en términos generales, orientadas hacia sectores pobres, incluyendo la distribución de alimentos, vestimenta y materiales de construcción, entre otros. Estas acciones también incluían transferencias de ingresos como pensiones no contributivas y subsidios diversos a personas e instituciones.

2.4. *La década del noventa*

Sin duda, en la Argentina se operaron drásticas transformaciones en la última década del siglo XX. Puede decirse que, a partir de aquel momento, la economía argentina funciona bajo un sistema caracterizado fundamentalmente por la liberalización del comercio exterior, la desregulación de mercados, la flexibilización de las relaciones laborales y el traspaso de monopolios públicos a manos privadas.

Este gran cambio en la economía fue acompañado por una profunda transformación de la sociedad. La “nueva cuestión social”, esto es, el fenómeno de la **exclusión social**, se

expresó fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial, o el fin de la promesa keynesiana de que en algún punto en el futuro todos seríamos asalariados del sector formal de la economía y estaríamos protegidos por la seguridad social. Y aunque una sociedad de asalariados socialmente protegidos no era precisamente una realidad próxima a ser conquistada, el proceso general observado en la segunda mitad del siglo XX parecía marchar en esa dirección. Contrariamente, la reversión no coyuntural de esta tendencia desde fines del siglo pasado se tradujo en altos niveles de desempleo y subempleo, en la precarización laboral en altos niveles de pobreza y en una mayor regresividad en la distribución del ingreso. Rozenwurcel y Vázquez, en el capítulo 7 de este libro, presentan un análisis de la relación entre estas transformaciones y las políticas sociales en Argentina.

Ahora bien, así como en los años noventa el keynesianismo fue drásticamente desmantelado por medio de privatizaciones de empresas públicas, desregulaciones en varios sectores de la economía y flexibilización del mercado de trabajo, el pensamiento neoliberal propuso tres estrategias centrales para reformar el Estado de Bienestar acusado de inequitativo e ineficiente. Dichas estrategias fueron la focalización, la descentralización y la privatización.

El argumento central respecto a la focalización era que el modelo de política social instaurado a partir de la segunda posguerra no había tenido en América Latina la capacidad de atender a los sectores más pobres, y había sido aprovechado básicamente por los sectores obreros organizados sindicalmente y por las clases medias urbanas. Basándose fundamentalmente en el desempeño de la seguridad social, mostraba como los sectores de menores ingresos no poseían ni cobertura previsional ni protección contra la enfermedad. En consecuencia, para lograr mayor equidad social y llegar efectivamente a los más pobres, debía remodelarse el edificio de la política social. La focalización del gasto público en dichos sectores sería la herramienta que produciría esta transformación.

Como los sectores medios y de trabajadores organizados sindicalmente eran los principales beneficiarios de la política social, para liberar recursos que pudieran ser asignados a los más pobres, aquellos debían comenzar a pagar total o parcialmente por los servicios sociales que consumían. La privatización aparecía así como la contracara de la focalización, liberando recursos para ésta y complementando su labor en pos de mayor equidad.

Finalmente, la descentralización contribuiría a la mayor eficiencia y eficacia del gasto social, en la medida en que acercaría la gestión al beneficiario, haciendo que este asumiera un mayor control sobre la calidad de los servicios.

En el caso argentino podemos obtener algunas conclusiones de esta dirección sugerida a las políticas sociales. Las políticas focalizadas alcanzaron en la década del noventa un elevado nivel de institucionalización y centralidad entre las políticas sociales estatales. En 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), principal organismo para el diseño e implementación de las políticas focalizadas contra la pobreza. En 1995, la SDS pone en marcha el Plan Social del Gobierno Nacional, cuyo objetivo enunciado fue realizar un ejercicio de planificación estatal del gasto público social (Secretaría de Desarrollo Social, 1995). Entre otras consideraciones, el Plan Social declaró un conjunto de principios básicos orientadores de la gestión:

- Focalización de los programas sociales específicos.
- Integralidad de las múltiples acciones sobre las poblaciones objetivo que a lo largo del tiempo se complementen en el ataque de la pobreza.
- Sustentabilidad que asegure continuidad en el tiempo y efectividad hasta la consecución de los objetivos fijados.
- Explicitación de objetivos y metas en todos los programas sociales.
- Fortalecimiento de la comunidad a través de la creciente interacción entre el Gobierno Nacional, las organizaciones comunitarias y las municipalidades.

Sin embargo, el esfuerzo de coordinación que pretendió establecer el Plan Social no sindicó a la SDS como única sede institucional para la implementación del conjunto de programas de combate a la pobreza.

En 1994, la reforma de la Constitución Argentina incorporó la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, quien tenía, entre otras funciones, la misión de coordinar el gabinete social y, por lo tanto, implicaba cierta superposición de funciones con la SDS. Ello incorporó problemas adicionales a la coordinación de las acciones de la política social nacional. El mencionado gabinete social estaba integrado por el ministro de Economía, el ministro de Salud y Acción Social, el ministro de Educación, el ministro de Trabajo y Seguridad Social, el ministro del Interior y el secretario de Desarrollo Social.

Además, en el marco de las políticas de combate a la pobreza, en 1996 se crea el Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES), un organismo colegiado integrado por los máximos responsables de las áreas sociales de todos los gobiernos provinciales y de la Nación, con el objetivo de coordinar las acciones vinculadas al desarrollo social.

En 1997, existían sesenta programas sociales en el ámbito nacional, que dependían de nueve ministerios y secretarías diferentes¹. Por lo tanto, una de las características salientes de las políticas sociales de combate a la pobreza en el período fue una alta fragmentación institucional. Es decir, la creación de la SDS no significó la concentración del diseño, del control y/o de la ejecución de los programas sociales en ese organismo.

Por otra parte, de los cuadros 1 y 2 surge con claridad que el gasto social asignado al principio discrecional/asistencial, concepto que engloba a los programas sociales focalizados, a pesar de haber experimentado un crecimiento, no dejó de ser una fracción muy pequeña del gasto social total. Ello exhibe la incapacidad de la estrategia focalizadora para modificar el perfil del gasto social y evidencia que en la sociedad

¹ De los 60 programas, 23 dependían directamente de la SDS; 16 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; 6 del Ministerio de Salud y Acción Social; 3 del Ministerio de Cultura y Educación; 3 del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; 3 del Ministerio de Economía; 2 del Ministerio del Interior; 1 de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales; y 3 eran responsabilidad de los gobiernos provinciales a través de fondos girados directamente y supervisados por la SDS.

Desde el punto de vista funcional, los sesenta programas sociales pueden agruparse en las siguientes áreas temáticas: 19 de empleo y desarrollo productivo; 11 integración social y desarrollo comunitario; 8 de vivienda; 6 programas de alimentación y nutrición; 6 programas de salud; 6 tipos de subsidios personales o institucionales y emergencias sociales; 3 programas de educación.

prevalece una pugna distributiva, donde los sectores de mayor organización y poder (no precisamente los más pobres) no están dispuestos a ceder recurso alguno.

En otros términos, el fracaso de la focalización en transformar el perfil de la política social revela que los sectores más pobres están en inferioridad de condiciones, no solo en la posesión de activos, sino también en la capacidad de organización para demandar y presionar por sus intereses. De esta manera, los sectores sociales mejor organizados, beneficiarios históricos del sistema de políticas sociales, cierran las puertas a cualquier intento de redistribución profunda que los afecte.

En este contexto, incluso un gobierno con fuerte voluntad política redistributiva hacia los más pobres hubiera encontrado grandes resistencias para efectuar una redistribución progresiva.

Cuadro 1: Estructura del Gasto Social según Principios 1980-2004
(% del PBI)

FINALIDAD / FUNCION	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
GASTO PUBLICO SOCIAL	12,93	16,83	19,85	20,58	20,29
Otros servicios urbanos	0,52	0,71	0,95	0,85	0,79
PRINCIPIOS					
Ciudadanía					
Educación, cultura y ciencia y técnica	2,73	3,57	3,84	4,42	4,57
Atención pública de la salud	1,11	1,41	1,70	1,88	1,96
Agua potable y alcantarillado	0,18	0,16	0,15	0,16	0,11
Total	4,02	5,15	5,69	6,46	6,64
Contribución					
Obras sociales - Atención de la salud	2,03	2,16	2,20	2,13	2,12
INSSJyP - Atención de la salud	0,51	0,60	0,88	0,99	0,76
Previsión social	4,33	6,30	8,18	7,84	7,20
Progr. de empleo y seg. de desempleo	0,02	0,02	0,10	0,27	0,78
Asignaciones familiares	0,49	0,49	0,59	0,64	0,55
Total	7,38	9,56	11,94	11,88	11,41
Discrecional/Asistencial					
Promoción y asistencia social	0,43	0,75	0,72	0,94	1,11
Vivienda y urbanismo	0,59	0,66	0,55	0,45	0,34
Total	1,02	1,41	1,27	1,39	1,45
TOTAL Principios	12,42	16,12	18,90	19,73	19,50

Fuente: En base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica- Ministerio de Economía y Producción. www.mecon.gov.ar

Cuadro 2: Estructura del Gasto Social según Principios (%) 1980-2004

PRINCIPIOS	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
Ciudadanía	32,37	31,95	30,11	32,74	34,05
Contribución	59,42	59,31	63,17	60,21	58,51
Discrecional/Asistencial	8,21	8,75	6,72	7,05	7,44
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, en base a cuadro 1.

En el caso argentino, el proceso descentralizador ya había comenzado a finales de los setenta, con la descentralización de establecimientos hospitalarios. En 1978, se transfirieron hospitales de la administración central a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a varios gobiernos provinciales (Isuani y Mercer, 1988).

El sistema educativo argentino también experimentó una descentralización de los niveles primario y medio. Como en el caso de la salud, en 1978 el gobierno militar produjo la transferencia de la gestión de los servicios educativos de nivel primario desde el estado federal a las provincias. En 1992, este proceso se completó con la transferencia de los establecimientos de nivel medio. De tal modo, si en 1970 el estado nacional concentraba el 27,7% de la matrícula escolar del nivel primario, en 1992 solamente conservaba el 1,6%. Completado el proceso de transferencia a las provincias, en 1994 el estado nacional conservaba solo el 0,5% de los establecimientos de nivel inicial, el 0,3% de nivel primario, el 1,8% de nivel medio y el 7% de los de nivel terciario (Filmus, 1998).

La información que se observa en el cuadro 3 muestra globalmente un moderado proceso de descentralización del gasto social argentino. Se trató de un proceso donde el gobierno central mantuvo o incluso incrementó levemente la porción del PBI que administra, pero también donde creció significativamente el gasto de los gobiernos locales. De esta forma, la información sugiere que, en la descentralización ocurrida, las provincias y, en mucho menor medida los municipios, fueron quienes acapararon el crecimiento del gasto en el período. El incremento de los gastos provinciales en educación básica y salud pública explican el grueso de este aumento. De esta manera, mientras al comienzo del período el gobierno nacional administraba dos tercios del gasto social, al final del mismo este porcentaje solo alcanzaba a la mitad.

Cuadro 3: Gasto Social de Los Tres Niveles de Gobierno
En porcentaje del PBI

NIVEL DE GOBIERNO	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
GASTO NACIONAL	7,96	9,85	10,87	10,97	10,40
GASTO PROVINCIAL	4,32	6,04	7,59	8,13	8,41
GASTO MUNICIPAL	0,65	0,94	1,39	1,48	1,48
TOTAL	12,93	16,83	19,85	20,58	20,29

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica – Ministerio de Economía y Producción www.mecon.gov.ar

El proceso de privatización en la política social argentina no tuvo de manera alguna la dimensión que adquirió en el terreno económico. De hecho el proceso de privatización de empresas públicas como Entel, Obras Sanitarias de la Nación, Aerolíneas Argentinas o Yacimientos Petrolíferos Fiscales, fueron realizados muy rápidamente, sin que mediara una oposición de relevancia. Aún más, parecía existir una opinión favorable en un alto porcentaje de la población a estas privatizaciones.

Esto no sucedió con el Estado de Bienestar, donde dos ejemplos son claramente ilustrativos. En primer lugar, la reforma previsional de 1993 tuvo un proceso de gestación de dos años donde el proyecto del gobierno no conseguía quórum en un Congreso dominado por el oficialismo. Solo la negociación impulsada por un grupo de diputadas de diversos partidos, que accedió a otorgar quórum a cambio de una reducción en la edad de jubilación de la mujer, permitió destrabar la situación y aprobar el proyecto (Isuani y San Martino, 1993). Por otra parte, el proyecto aprobado distaba del interés del Poder Ejecutivo, que prefería un sistema de capitalización individual administrado por compañías privadas, siguiendo el molde adoptado en la reforma previsional chilena de 1982. En el caso argentino, el sistema de capitalización debió coexistir con un sistema de reparto reformado, impulsado por sectores del oficialismo y la oposición.

El segundo ejemplo tiene que ver con la reforma de las obras sociales, donde el interés gubernamental era que compitieran en un mercado de la salud con las compañías aseguradoras privadas. Esto nunca fue transformado en ley, consiguiéndose como máxima concesión la competencia al interior del sistema de obras sociales.

Estos ejemplos muestran la mayor dificultad de avanzar sobre la privatización de áreas del Estado de Bienestar. No obstante, se aduce en cierta literatura (Gilbert, 2004) que ha existido una transformación vía el crecimiento de la oferta y demanda privada de bienes sociales. De esta manera, el grado en el que la política social cubre a sus beneficiarios no tendría la envergadura que poseía en el pasado. Por ejemplo, el aumento del gasto de bolsillo de los individuos en servicios de salud y educación puede ser un indicador de este fenómeno.

Desafortunadamente, no estamos en condiciones de explorar esta línea de razonamiento dado que si bien la Argentina cuenta con una encuesta realizada en 1996/97 que mide el gasto de los hogares, no disponemos de otra medición que permita comparar. Si bien se realizó una nueva encuesta en 2004/05, no están aun disponibles los datos de la misma.

3. Fortaleza y Rigidez de la Política Social Argentina

Lo sucedido en los noventa conduce a exponer dos conclusiones centrales. En primer lugar, la extraordinaria resistencia de la política social al cambio a pesar de las profundas transformaciones provocadas en el cuerpo social durante este período plantea que, más allá de la intención de sus impulsores, la fortaleza de los sectores beneficiarios para evitar transformaciones, junto a los riesgos de pérdida de legitimidad y apoyo político para quienes osaren intentar una transformación reductora, son factores claves para explicar lo sucedido en estos años.

Es decir, los intentos de transformar la política social chocaron con la resistencia que imponen los procesos de democratización y obtención de legitimidad política. En este respecto, el caso argentino es interesante ya que, como señalamos, la privatización de empresas públicas y la reducción drástica del gasto en finalidades económicas, que puede apreciarse en el cuadro 4, fueron realizadas en períodos extremadamente cortos, sin mayores costos políticos. Muy diferente fue el intento de avanzar sobre el gasto social, como ilustra dicho cuadro, y ejemplificamos con el caso previsional y de las obras sociales. Las presiones políticas de sindicatos, partidos de oposición y organizaciones de jubilados previnieron transformaciones privatizadoras de la profundidad operada en el terreno de las empresas públicas de producción o servicios. Así mismo, una cierta cultura que asigna a las políticas sociales los atributos de un derecho que el Estado debe garantizar también limitó la reducción del Estado de Bienestar.

Cuadro 4: Gasto Público Consolidado 1980-2004
(Promedio quinquenales en % del PBI)

FINALIDAD / FUNCION	1980-84	1985-99	1990-94	1995-99	2000-04
GASTO TOTAL	28,19	32,13	31,27	31,73	31,44
I. FUNCIONAMIENTO ESTATAL	4,62	4,98	5,85	6,08	5,88
Administración general	1,60	2,22	3,01	3,13	2,87
Justicia	0,28	0,43	0,64	0,79	0,84
Defensa y seguridad	2,74	2,33	2,20	2,16	2,17
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	12,93	16,83	19,85	20,58	20,29
Educación, cultura y ciencia	2,73	3,57	3,84	4,42	4,57
Salud	3,36	3,88	4,51	4,77	4,65
Agua potable y alcantarillado	0,18	0,16	0,15	0,16	0,11
Vivienda y urbanismo	0,59	0,66	0,55	0,45	0,34
Promoción y asistencia social	0,73	1,04	0,99	1,18	1,30
Previsión social	4,33	6,30	8,18	7,84	7,20
Trabajo	0,51	0,50	0,69	0,91	1,33
Otros servicios urbanos	0,52	0,71	0,95	0,85	0,79
III. GASTO SERV. ECONOMICOS	6,73	7,46	3,64	2,38	2,01
Producción primaria	0,35	0,39	0,27	0,31	0,31
Energía y combustible	2,81	2,55	1,32	0,43	0,35
Industria	0,42	0,31	0,14	0,08	0,06
Servicios	2,38	2,37	1,07	1,11	0,91
Otros gastos	0,75	1,85	0,83	0,45	0,39
IV. SERVICIOS DEUDA PUBLICA	3,91	2,86	1,93	2,68	3,26

Fuente: En base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica- Ministerio de Economía y Producción www.mecon.gov.ar

En síntesis, el funcionamiento de la democracia, que no impidió el desmantelamiento del Estado keynesiano, probó ser un antídoto fenomenal para los intentos de avanzar en cambios muy significativos en la estructura de la política social.

La segunda conclusión es que esta fortaleza del sistema de políticas sociales camina en paralelo con su rigidez. Es decir, la sociedad argentina experimentó, como vimos, transformaciones profundas en su estructura: la retracción de la capacidad productiva y regulatoria del estado, la apertura y competencia internacional, la flexibilidad laboral que transformó el mercado de trabajo con aumentos en la desocupación, subempleo y precarización, el incremento significativo de la pobreza y la desigualdad de ingresos. No obstante, los cambios experimentados por la política social no modificaron lo que denominamos la “naturaleza profunda” que poseía antes de dichas transformaciones de la sociedad.

De esta manera, tenemos en buena medida la misma política social que en el pasado, lo que significa políticas sociales para el pasado, que no han tomado en cuenta de las transformaciones sociales actuales. De hecho, el sistema de protección social sigue estructurado para proveer principalmente ingresos previsionales a quienes dejan el mercado laboral por vejez o invalidez, cosa absolutamente adecuada a una sociedad de pleno empleo, pero no a la actual donde, por ejemplo, el número de jóvenes desempleados ha llegado a niveles alarmantes, sin que esto se refleje en las prioridades del gasto público.

Al igual que en los países europeos identificados con el modelo corporativo-conservador (Esping-Andersen, 1990), en nuestro país predomina aun un modelo de prestaciones sociales basado en la noción del varón como “proveedor” (breadwinner), mientras la mujer ejerce la reproducción del hogar. Esta noción no ha contemplado los grandes cambios en la composición familiar, con una elevación sustantiva de la tasa de actividad de la mujer y un gran número de hogares monoparentales que, cuando son liderados por mujeres, se exponen a una gran vulnerabilidad económica por tener generalmente una sola fuente de ingreso. La ausencia de un desarrollo significativo de servicios personales (cuidados infantiles, por ejemplo) complica enormemente la creciente incorporación de la mujer en el mercado de trabajo; este es otro de los “nuevos riesgos” que no contempla la actual política social (Esping Andersen et al, 2002).

Esto trae aparejado enormes dificultades para quienes deseen adaptar la política social argentina a la situación social contemporánea. La madeja de intereses generados son muy fuertes y los actores que se benefician del actual sistema tienen más poder de organización y presión que aquellos que abogan por adecuarlo a los tiempos modernos. Por supuesto, el conflicto es político y cultural respecto a un Estado de Bienestar que es tan vigente como rígido.

4. Políticas de Ingreso Social y Pautas Culturales

La exclusión social, o la nueva cuestión social, que en términos fundamentales implica las dificultades de inserción en el mercado de trabajo que atraviesan las sociedades contemporáneas, ha generado un debate sobre cuáles son las políticas adecuadas para enfrentar esta situación.

Una de las respuestas más difundidas en ámbitos académicos es la noción de Renta Mínima o Ingreso Ciudadano (Van Parijs, 1992; Gorz, 1998). Desde esta perspectiva, instituir un ingreso monetario para cada individuo es la respuesta para una sociedad excluyente, en forma tal que disminuya las presiones que las personas tienen para obtener empleos, cada vez más difíciles de encontrar, y generar un poder de compra de aquellos bienes y servicios necesarios para una vida digna. Para ello, el beneficio recibido debe ser universal (evitando los costos y los sesgos de focalizar), suficiente (garantizar una vida digna) e incondicional (no debe exigir contraprestación alguna).

Esta propuesta no está exenta de dificultades. Entre ellas, una muy significativa es que se encuentra en las antípodas de una cultura de al menos doscientos años, que plantea la necesidad de inserción en el mercado de trabajo como mecanismo fundamental para garantizar ingreso y, por ende, satisfacer las necesidades humanas. De esta forma, no es de fácil justificación la noción de un ingreso sin que el trabajo sea su contracara.

En otros términos, para la mirada culturalmente prevalente, el trabajo sigue constituyendo la principal vía de inserción social y las políticas de transferencia de ingresos se justifican si exigen una labor de contraparte. Desde esta visión, el ingreso sin la perspectiva del trabajo, se transforma en una forma denigrante de existencia: “asalar la exclusión” (Rosanvallon, 1995). El excluido no solo sufre en su bolsillo (falta de ingreso), sino también en su identidad (obtenida a través del reconocimiento y la autoestima que produce el trabajo).

Dos capítulos de este libro otorgan fundamentación a esta última visión en el caso argentino. Por un lado, el trabajo de Bonvecchi y Smulovitz (Capítulo 3) muestra que el trabajo o la inserción laboral es predominante en las visiones que generan mayor aceptación y que los autores denominan “regenerativa” y “derivada” respectivamente. Por su parte, la visión “garante”, por la que los ciudadanos deberían tener asegurado en forma universal ingresos sin mayores condiciones, es solo aceptada por una minoría de los actores entrevistados.

Conclusiones similares surgen del Capítulo 2, de Cruces y Rovner, que entre sus varias dimensiones aborda el grado de aceptación que los programas de transferencia de ingresos poseen tanto entre los beneficiarios de los mismos como de otros miembros de la sociedad, confirmando la dificultad que poseen los programas de renta mínima para ser aceptados y el predominio de la noción de trabajo como camino para la inserción social.

Al respecto es interesante mostrar algunos de los resultados de la Encuesta de Percepciones de Planes Sociales (EPPS), que ilustran el debate teórico que apuntamos anteriormente.

Prácticamente la totalidad de los encuestados (93 por ciento) opina que los programas que distribuyen ingreso deberían tener una contraprestación y el 45% piensa que la misma debería ser laboral. Así, en el cuadro 5 se observa que un trabajo aparece como el principal tipo de contrapartida que se demanda, aun cuando la asistencia escolar de los niños aparece también como una labor ampliamente aceptada. El requisito de formación y preparación para un trabajo también figura como una contrapartida de gran aceptación en el cuadro 6, pero en realidad puede pensarse que es en definitiva la

inserción laboral que se supone posterior al proceso formativo, aquello que es más valorado.

Cuadro 5: De las siguientes cosas que voy a leerle y que podrían hacerse a cambio de recibir un plan, por favor dígame cuáles cree que deberían ser las tres más importantes?

Concepto	Porcentaje
Trabajar a cambio de recibir el plan (sin recibir otro salario)	45%
Asegurar la asistencia de sus hijos a la escuela	20%
Asistir a cursos de formación y entrenamiento laboral	10%
Iniciar un proyecto productivo propio	5%
Buscar activamente trabajo	8%
Participar en alguna organización comunitaria (comedor, etc)	3%
Terminar la escuela primaria o secundaria	7%
Trabajar para un puntero o manzanera del barrio	0%
Ninguna	0%
NS/NC	1%
Total	100%

Cuadro 6: Los planes sólo deberían capacitar a la gente y ayudarla a conseguir trabajo

Concepto	Porcentaje
Muy en desacuerdo	2%
En desacuerdo	7%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7%
De acuerdo	52%
Muy de acuerdo	31%
NS/NC	2%
Total	100%

Un significativo número de respondentes aclaran que los programas que distribuyen ingreso no ayudan a las personas a resolver sus problemas (ver cuadro 7). Estamos en este caso frente a una amplia no aceptación de los programas de transferencia de ingresos y podríamos concluir que solo la obligatoriedad de cierta contraprestación los hace admisible para un amplio sector social. Por otra parte, algunas de las respuestas muestran en los cuadros 8 y 9 que la existencia de programas de ingreso son percibidos como un desincentivo para la búsqueda de trabajo en el mercado laboral.

Cuadro 7: Los planes hacen que la gente no sepa resolver sus propios problemas

Concepto	Porcentaje
Muy en desacuerdo	4%
En desacuerdo	21%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	15%
De acuerdo	46%
Muy de acuerdo	11%
NS/NC	3%
Total	100%

Cuadro 8: Los planes hacen que la gente no salga a buscar trabajo

Concepto	Porcentaje
Muy en desacuerdo	4%
En desacuerdo	10%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	9%
De acuerdo	41%
Muy de acuerdo	33%
NS/NC	2%
Total	100%

Cuadro 9: Muchos de los que reciben planes podrían encontrar un trabajo si realmente lo quisieran

Concepto	Porcentaje
Muy en desacuerdo	1%
En desacuerdo	7%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	6%
De acuerdo	48%
Muy de acuerdo	36%
NS/NC	2%
Total	100%

De esta manera, es entendible que los entrevistados opinen que es preferible que la estrictez en la selección de beneficiarios deje fuera a gente que precisa los planes, antes de que exista generosidad en la concesión de beneficios hacia quienes no los necesitan (ver cuadro 10).

Cuadro 10: ¿Con cuál frase sobre la entrega de planes está usted más de acuerdo?

Concepto	Porcentaje
Los planes se deben dar de manera flexible aunque los reciba gente que no los necesita	17%
Los planes se deben dar de manera estricta aunque quede afuera gente que los necesita	61%
Depende	15%
Ninguna de las dos	1%
Hacer un buen estudio para ver quién lo necesita realmente	5%
NS/NC	1%
Total	100%

Estas respuestas muestran la dificultades que posee una política de ingreso ciudadano incondicional para ser admitida por la población en general. El cuadro 11 provee datos que confirman esta dificultad. La oposición a un “ingreso ciudadano” se mitiga, pero no desaparece, cuando se refiere a un ingreso incondicional universal para sectores económicamente inactivos como los niños. El cuadro 12 muestra que prácticamente un tercio se opone a la existencia de una asignación familiar universal.

Cuadro 11: El Estado tiene que asegurar un nivel de vida aceptable a todos los ciudadanos y para eso, debe pagarles una asignación fija por mes a todos los habitantes del país, sea cual sea su situación económica

Concepto	Porcentaje
De acuerdo	34%
En desacuerdo	54%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	8%
NS/NC	4%
Total	100%

Cuadro 12: El gobierno debería pagarle asignaciones familiares a todas las familias con hijos y no solo a las personas con trabajo

Concepto	Porcentaje
De acuerdo	59%
En desacuerdo	30%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7%
NS/NC	4%
Total	100%

A tal punto predomina la idea de que el mercado de trabajo es la forma normal de búsqueda de los ingresos necesarios para la vida, que los encuestados prefieren opciones de que distribuyen un mayor ingreso, pero que van acompañadas de mayor tiempo de trabajo. Así, cuanto más parecido a un “trabajo” sea el programa de transferencia de ingresos, mayor parece ser la aceptación con la que cuenta (ver cuadros 13 y 14).

Cuadro 13: Si tuviera la opción de elegir ¿Cuál preferiría?

Concepto	Porcentaje
Un plan que pague \$150 sin hacer nada a cambio	7%
Un plan que pague \$250 y exija 4 horas diarias de trabajo comunitario	19%
Un plan que pague \$400 y exija 6 horas diarias de trabajo comunitario	72%
Ninguno	0%
NS/NC	2%
Total	100%

Cuadro 14: ¿A cuál de las siguientes cosas le daría más importancia?

Concepto	Porcentaje
A cuánto tiempo dura el plan	17%
A si exige la presentación de certificados de salud y de escolaridad	14%
A si ofrece un empleo seguro al terminar el plan	45%
A si ofrece capacitación laboral mientras dure el plan	13%
A la cantidad de horas diarias que se debe trabajar a cambio del plan	8%
NS/NC	3%
Total	100%

5. Ideas para una Política de Ingreso Social

En base a esta revisión, realizaré ahora ciertas observaciones sobre las políticas de ingresos que existen en la actualidad en Argentina y expondré sugerencias para avanzar hacia una dirección que considero adecuada.

Lo sucedido recientemente con la moratoria previsional, mencionada por Ringold y Rofman en el capítulo 1 de este libro, es un ejemplo de mala utilización de cuantiosos recursos: el gobierno nacional identificó correctamente que la caída de la cobertura previsional en el país durante los últimos años necesitaba ser revertida y para ello era necesario flexibilizar los requisitos para acceder a un beneficio, llegándose al punto de admitir que personas que no hubieran realizado aporte alguno pudieran acceder al beneficio previsional. De esta forma, se eliminaba de raíz la noción de que las personas mayores no jubiladas constituían una suerte de conjunto de “vagos y evasores” y se entendía que habían desempeñado tareas en el mercado informal de trabajo o en la reproducción del hogar. Hubiera sido suficiente indicar que toda persona mayor de cierta edad, que no tuviera jubilación y la solicitara, recibiría el beneficio. Sin embargo, la forma como se instrumentó fue tan engorrosa, que es altamente probable que los sectores que más hubieran necesitado de este beneficio no hayan podido acceder a él. Más aun, hay indicios de que la moratoria implementada terminó beneficiando a una

gran cantidad de personas que ya poseían una pensión y que ahora accedieron además a una jubilación, con lo que en vez de universalización se habría obtenido doble cobertura de algunos sectores (no tan pobres) y exclusión de otros (los más pobres). Cuando exista información oficial precisa al respecto, estas hipótesis podrán ser verificadas.

De todas maneras, doble cobertura para unos y falta de acceso para otros parece terminar siendo el resultado de una política que generó un gran número de beneficios y consumirá recursos públicos en altas dosis. Estos recursos hubieran sido suficientes para lograr que no hubiera hogar con personas mayores sin beneficio previsional, o lo que es lo mismo la existencia de un sistema universal de ingreso para ellas.

También hay problemas con otros programas de transferencia de ingresos creados por la actual administración. El gobierno nacional anunció la salida del programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados hacia dos direcciones. En primer lugar, hacia un Seguro de Capacitación y Empleo, que demanda tareas laborales o de capacitación para los beneficiarios, y, en segundo término, hacia una asignación mensual por hijos menores, el Programa Familias por la Inclusión Social (véase la descripción de estos programas realizada por Marchionni y Conconi en el capítulo 6 de este libro).

El primer camino es a mi juicio adecuado porque apunta a la generación de actividades socialmente útiles. Sin embargo, presenta un desafío monumental de gestión, ya que habrá que organizar un enorme conjunto de actividades educativas y laborales para el medio millón de personas que, según trascendió, participarían del programa. De hecho, el programa “Manos a la Obra”, que puede considerarse un precedente de la nueva propuesta, no ha podido desarrollar gran envergadura ni mostrar el grado de sobrevivencia de los proyectos productivos generados. De cualquier manera, en un tiempo prudencial podrá juzgarse si la capacidad de gestión es la adecuada o si se trató solo de una promesa incapaz de alcanzar masividad.

El segundo camino es más problemático porque vuelve a insistir en un enfoque discrecional. Esto es, en vez de extender lisa y llanamente el sistema de asignaciones familiares al conjunto de los habitantes (hoy limitado a los trabajadores del sector formal) la propuesta gubernamental cae en un clásico de la política social argentina: como la asignación no es para todas las familias con niños, la pregunta es cómo escoger a los beneficiarios. Los nuevos programas están disponibles únicamente para los beneficiarios del PJJHD, pero en el caso de que se decidiera incorporar a nuevos beneficiarios se presentarían problemas. Dado que no se puede determinar a ciencia cierta la condición de indigencia o pobreza de las personas porque no es posible conocer el ingreso real de las mismas, el enfoque de este programa llevará a que los beneficiarios surjan de la decisión de intermediarios políticos o sociales; esto es, con un alto riesgo de clientelismo.

En relación al debate teórico planteado en el apartado anterior y a las limitaciones de las políticas actuales de ingreso que acabamos de señalar, mis conclusiones son las siguientes: no parece haber llegado todavía la posibilidad de total independencia de las personas respecto al mercado de trabajo.

De facto, la mayoría de ellas realizan labores que de no mediar la necesidad del ingreso probablemente no realizarían. Puesto en otros términos, solo una muy pequeña fracción de la humanidad puede hoy “expresarse” a través de su trabajo y además obtener un

ingreso. La gran mayoría “comienza a vivir” cuando termina su horario de trabajo. Esta aún no se encuentra en condiciones de liberarse del trabajo-obligación.

En consecuencia, si el ingreso ciudadano tuviera un valor que efectivamente permitiera la “liberación” de la carga del trabajo-obligación para poder dar rienda a la propia creatividad, desaparecerían quienes cambiarían trabajo no deseado por salario o quienes asumirían los riesgos del cuenta-propismo. Esto claramente no tiene viabilidad en una sociedad capitalista y solo puede ser pensado para una etapa superior de la humanidad quizás un tanto lejana. En verdad, el capitalismo exige que el trabajador precise de su trabajo para vivir, ya que una completa desmercantilización, esto es la posibilidad de vivir dignamente sin necesidad de trabajar, destruye la disciplina laboral que produce la necesidad de un trabajo y un ingreso para sobrevivir. Sin esta disciplina, el funcionamiento del capitalismo es simplemente imposible.

La importancia del trabajo como condición para un ingreso es un elemento fuertemente incorporado en la cultura occidental. De esta forma no existen raíces culturales fuertes para defender la vigencia de programas de ingresos sin ninguna condición para quienes están en condiciones de ofrecer un trabajo a cambio. Esta es una de las razones principales de la no existencia de programas de ingresos incondicionales significativos y si estos existen están lejos de permitir lo que sus mentores consideran un valor para una vida digna. La aceptación y viabilidad de estos programas en las sociedades capitalistas contemporáneas depende de que estén mediados por la obligación de algún tipo de contrapartida y dentro de estas, especialmente el trabajo. El “workfare” moderno es la expresión de las dificultades que las sociedades capitalistas encuentran para ofrecer ingresos en forma incondicional.

En base a la discusión anterior me inclino por la conveniencia de generar un programa de transferencia de ingresos estructurado sobre una combinación de elementos condicionales e incondicionales. Específicamente, sostengo que debe existir un ingreso incondicional para aquellos que no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo: los ancianos, por haber ya participado en él y los niños, por estar preparándose para ello.

Para la población adulta desocupada debe existir un ingreso condicional a desarrollar actividades que promuevan sus capacidades (adquirir mayores conocimientos), signifiquen un aporte productivo o sean actividades útiles y relevantes para el individuo que las realiza y la comunidad donde se realizan. El ingreso, en este caso, debe ser el piso de la remuneración que reciben los que se encuentran en el mercado de trabajo. Por ello, el ingreso que propongo deberá funcionar en la práctica como una suerte de salario mínimo que desalentará una explotación extrema de la fuerza de trabajo.

La manera más simple de operacionalizar este derecho es el otorgamiento de un ingreso a cambio de una labor por parte del beneficiario del ingreso. Quien esté dispuesto a realizar esta labor durante una jornada de trabajo recibirá sin más trámite el ingreso. El solo hecho de estar dispuesto a trabajar o capacitarse es un indicador automático de elegibilidad y evita las ya conocidas desventajas de aplicación del “means-test” y el uso clientelar.

La falta de recursos no puede ser una justificación para implementar este tipo de políticas. Hemos mostrado en otros trabajos que una política de esta naturaleza es financiable con una redefinición de los recursos que actualmente se utilizan en el

sistema de política social (Isuani, 2006). Básicamente, los recursos discrecionales que posee el gobierno nacional y una reforma profunda del sistema de seguridad social.

Pero sin duda para ello es necesario el compromiso de muchos y relevantes actores sociales con una política de ingreso social que permita avances significativos en la lucha contra la exclusión.

Bibliografía

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. y Myles, J. (2002): *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, New York.

Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, E. (1988): *Maduración y Crisis del Sistema Previsional Argentino*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Filmus, D. (1998): “La descentralización educativa en el centro del debate”, en Isuani, E. y Filmus, D. (compiladores): *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*, FLACSO/Norma, Buenos Aires.

Flora, P. y Heidenheimer, A. (1982): *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New York.

Gilbert, N. (2004): *Transformation of the Welfare State*” Oxford University Press, New York.

Gorz, A. (1998): *Misérias del Presente, Riqueza de lo Posible*, Paidós, Buenos Aires.

Isuani, E. (1985): *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Isuani, E. y Mercer, H. (1988): *La Fragmentación Institucional del Sector Salud en la Argentina, ¿Pluralismo o Irracionalidad?*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Isuani, E. y San Martino, J. (1993): *La Reforma Previsional Argentina: Opciones y Riesgos*, CIEPP/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Isuani, E. (2006): “Importancia y Posibilidades del Ingreso Ciudadano”, en Molina, C. (Editor): *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, BID/Planeta, Ciudad de México-Washington D.C.

Pérez Irigoyen, C. (1989): “Política Pública y Salud”. en Isuani, E. y Tenti, E.: *Estado Democrático y Política Social*, EUDEBA, Buenos Aires.

Piven, F. y Cloward, R. (1971): *Regulating the Poor: the functions of public welfare*, Random House, New York.

Polanyi, K. (1957): *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston.

Rosanvallon, P. (1995): *La Nueva Cuestión Social*, Manantial, Buenos Aires.

Secretaría de Desarrollo Social (1995): “Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados”, Buenos Aires.

Tenti, E. (1989): *Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Van Parijs, P. (1992): *¿Qué es una sociedad justa?*, Nueva Visión, Buenos Aires.