



revista de INDIAS

Volumen LXXIII

Nº 257

enero-abril 2013

Madrid (España)

ISSN: 0034-8341

Monográfico

*Circulación internacional de saberes
y prácticas institucionales en la consolidación
del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX*

Ricardo González Leandri

Pilar González Bernaldo de Quirós
(coords.)



CSIC

INSTITUTO DE HISTORIA

CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012)

por

Rosalía Cortés
Gabriel Kessler

Conicet, FLACSO
Conicet, Universidad Nacional de La Plata

El artículo examina las políticas hacia la pobreza, educación y salud en los cuatro ciclos de gobierno desde la restauración democrática en 1983 en Argentina hasta 2012, poniendo en relación el papel de los expertos y la circulación de ideas, con el juego de las instituciones y alianzas políticas y con las restricciones impuestas por el contexto local e internacional. Se señala la persistencia de la pobreza como problema público, y se identifican continuidades y rupturas entre las distintas administraciones, y sobre todo, los mayores grados de libertad de la innovación de ideas que la posibilidad de plasmarlas en políticas.

PALABRAS CLAVE: *Políticas sociales; Pobreza; Salud; Educación; Expertos; Argentina.*

INTRODUCCIÓN

Desde la restauración democrática argentina en 1983 la pobreza comienza a ocupar un lugar central en la política pública social. Contribuyeron a ello su incremento durante el gobierno militar y las décadas siguientes; la movilización social de pobres y desocupados; la acción de nuevos o remozados actores de la sociedad civil abogando o asistiendo a los necesitados; el trabajo de expertos y el progresivo interés de los medios de comunicación y la constitución de un público preocupado por el tema.

Surgieron nuevas *expertises* con propiedad¹ legítima sobre el estudio y gestión del problema, y se extendieron debates con participación de partidos, sindicatos, iglesias, fundaciones empresarias, organizaciones sociales, agencias multilaterales y centros de estudios. Dadas las sucesivas crisis fiscales y los recurrentes cambios políticos, el estado no estuvo en condiciones de ofrecer puestos permanentes a los nuevos profesionales quienes combinarán la actividad estatal con la pertenencia a otras instituciones. Su incidencia en la gestión ha abarcado la construcción y actualización de instrumentos de medición, la introducción de debates teóricos y, además, la autoría del diseño y la justificación de las decisiones tomadas.

Si bien se llegó pronto a consensuar que la pobreza era un problema público que requería respuestas del Estado, persistieron las controversias sobre cuáles debían ser las políticas. En rigor, las nuevas ideas deberán utilizar los «viejos» instrumentos estatales; principalmente la asignación y volumen del gasto público en servicios sociales y en asistencia y las instituciones de protección que, en el caso argentino han sido la legislación laboral, el sistema de jubilaciones y las «obras sociales». Al fin y al cabo, si se ubica de un lado los periodos democráticos con todo el abanico de los partidos mayoritarios² y del otro los gobiernos militares de la Revolución Argentina y la última Dictadura³, podríamos delimitar dos campos de ideas persistentes en política social; un modelo con énfasis en los instrumentos estatales basados en el empleo, y otro focalizado en la asistencia de la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social; el primero enfatizando la importancia de los seguros y las regulaciones laborales, y el segundo, la administración de programas de carácter compensatorio y no contributivos⁴.

Plausible como imagen general, sin embargo ni las ideas ni su implementación han sido, ni en el pasado ni en el presente, cabalmente binarias, y la identificación de las prioridades de la cuestión social requiere analizar en cada coyuntura las estrategias de asignación de recursos, de responsabilidades institucionales tanto como los discursos sobre las medidas. Desde esta perspectiva el presente artículo indaga las políticas sociales de los gobiernos democráticos

¹ Propiedad (ownership) para la teoría de los problemas públicos es «la habilidad para crear e influir en la definición pública de un problema» (Gusfield, 1981: 10).

² Nos referimos en particular a los mandatos constitucionales de Hipólito Yrigoyen (1916-1922/1928-1930), Juan D. Perón (1946-1955), Arturo Frondizi (1958-1962) y Arturo Illia (1963-1966).

³ Se trata de los gobiernos de facto entre 1966-1973 y 1976-1983.

⁴ Diferentes obras han tratado diversos tópicos y periodos de la historia de la política social argentina, entre otras: Belmartino, 2005. Cortés y Marshall, 1993: 391-408. Grassi, 2003. Suriano, 2000. Zimmermann, 1995.

desde 1983 hasta el presente centrándose en la acción del gobierno central⁵ en tres áreas: pobreza, educación y salud. La primera por convertirse en el eje de la nueva cuestión social mientras que las dos restantes por tratarse de áreas clásicas de intervención estatal, que se verán impregnadas por la irrupción de la primera. Interrogaremos las medidas más relevantes en cada uno de los cuatro ciclos políticos: los mandatos de Raúl Alfonsín, de Carlos S. Menem, de Fernando De la Rúa y el interregno de Eduardo Duhalde y de Néstor Kirchner y Cristina F. de Kirchner. Examinaremos la relación de las políticas con las ideas que las han sustentado y los debates generados, subrayando continuidades y rupturas entre las administraciones.

Sostendremos la hipótesis de que es posible delimitar dos registros diferentes de análisis, y que el balance por enfatizar lo reiterado o lo nuevo dependerá, en gran medida, de hacia cuál de los dos se dirige principalmente la mirada. Cuando se indaga la producción de discursos, leyes y planes, los puntos de inflexión marcados por cada ciclo parecen indudables. Al hecho de que cada nuevo gobierno precisa establecer su novedad, se le suma que todos han recibido una situación social negativa del anterior, procediendo a atribuir la responsabilidad causal al período precedente y a ofrecer su propia solución al problema. En contraposición, intentaremos mostrar que estos giros discursivos no siempre tuvieron como correlato transformaciones nodales de las políticas. En la estrategia social gravitarán, además de las ideas y las bisoñas promesas, las alianzas políticas internas, los condicionamientos impuestos por el endeudamiento, la instauración veloz de programas como respuesta a conflictos sociales inesperados y las instituciones y categorías cognitivas heredadas del pasado. Cuando nos detenemos en este registro, las rupturas entre los períodos parecen menos profundas. Ahora bien, ni el discurso considerado como velo que disimula los hechos, ni el ideal de una realidad factual aprehensible en su esencia subyacen en nuestra mirada, sino que nos orientamos a encontrar las relaciones diversas entre pensamiento y políticas, el lugar de los expertos en las distintas coyunturas y las oscilaciones en un mismo período entre los dos campos de ideas, como forma de contribuir al estudio de lo sucedido en los transcurridos treinta años de agitada vida democrática.

⁵ Si bien la Argentina es un país federal con políticas a escala provincial, es en el nivel nacional donde se han implementado los principales programas contra la pobreza y se han dispuesto reformas, leyes o planes nacionales sobre educación y salud.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, RECONOCIMIENTO DE LA POBREZA Y NUEVAS *EXPERTISES* (1983-1989)

Menos evocado que los avatares económicos, la política de derechos humanos y los levantamientos militares, el gobierno de Alfonsín fue un período de renovada acción pública en la cuestión social. Las políticas en la materia se nutrieron de demandas recogidas en la campaña presidencial, de concepciones sostenidas por técnicos y expertos del partido gobernante, la Unión Cívica Radical y de los aportes de expertos independientes, sociólogos y economistas en su mayoría, varios formados en el exterior, provenientes del exilio externo o interno⁶. Las ideas resultantes estarán sin embargo subordinadas al axioma causal del alfonsinismo, la oposición entre democracia y dictadura: esta, la raíz común de todos los males presentes, y aquella, su solución obligada. La crisis social no fue la excepción tal como lo auguraba el lema de campaña «con la democracia se come, se educa y se cura». La preeminencia de lo político-democrático se demostró en la asignación de roles diferenciales a intelectuales de cuño político y a expertos en temas sociales: los primeros, cercanos al presidente construyendo los discursos fundacionales⁷, los segundos, con menos incidencia en la palabra pública, ocupando contados cargos técnicos.

La respuesta principal frente a la pobreza, el Plan Alimentario Nacional (PAN), condensa las tendencias señaladas. Haciéndose eco en su labor proselitista de protestas barriales en 1982, de las ollas populares y las campañas de Cáritas contra el hambre, el proyecto del Ejecutivo juzga al «alimento como un derecho humano central para nuestra sociedad»⁸, y a quienes lo padecían «como víctimas de la Dictadura». El PAN distribuye en zonas críticas bolsones de comida que llegan a unos cuatro millones de personas. Concebido como programa de emergencia por dos años hasta que crecimiento y democracia rindieran sus frutos, Alfonsín lo extenderá hasta el fin de su mandato, y todas las administraciones que siguieron continuaron los planes alimentarios. El radicalismo tenía una base territorial débil; intentó armar con el PAN estructuras organizativas locales capaces de disputarle al peronismo su preeminencia en las barriadas populares del Gran Buenos Aires, tarea en la que fracasaría.

⁶ Vommaro, 2011: 45-73; 2012: 79-134 reconstruye la trayectoria de los expertos en pobreza desde la restauración democrática.

⁷ Nos referimos a la participación de intelectuales tales como Juan Carlos Portantiero y Emilio De Ipola en el llamado Grupo Esmeralda trabajando en la redacción de piezas oratorias fundacionales, en particular el llamado «Discurso de Parque Norte».

⁸ Congreso de la Nación, República Argentina, Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1983, Sesiones extraordinarias, Tomo I, 244-245, en Adiar, 2012: 168.

El PAN influyó en la nueva imagen que la sociedad estaba construyendo sobre sí misma; su magnitud puso en evidencia el mito de que la Argentina era un país fértil y sin hambre, mientras que la periferia porteña, como nuevo locus privilegiado de la pobreza, objetaba la ilusión metropolitana de una miseria confinada a los lugares más remotos, descubriéndola ahora en las puertas de la capital⁹. Política y saber técnico entablaron una articulación novedosa. Los expertos en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) construyeron un «mapa de emergencia social», instituyendo a la focalización territorial como técnica usual para los programas sociales subsiguientes¹⁰. Por su parte, la publicación de *La Pobreza en la Argentina en 1984*¹¹ con datos censales desnudó la extensión de la pobreza frente a la sociedad, colocando su medición como asunto de estado y, de allí en adelante, su crecimiento o disminución como un criterio para juzgar cada gestión de gobierno.

La consideración pública de este y otros estudios será un impulso para la constitución de un campo de estudios sobre la pobreza. Los trabajos de la época realizaron al menos tres aportes duraderos: en primer lugar, al marcar la distancia con las tasas de pobreza previas, sirvieron para cuantificar otra de las consecuencias del gobierno militar¹²; segundo, contribuyeron a la actualización metodológica y conceptual al introducir formas de medición estandarizadas internacionalmente, como línea de pobreza¹³ y necesidades básicas. Consumaron un doble movimiento que los acercaba a las discusiones anglosajonas, al tiempo que los distanciaba de tradiciones intelectuales locales sobre el tema, como la teoría de la marginalidad. En fin, no se limitaron a replicar categorías externas, sino que las moldearon hasta captar las particularidades de la estructura social, tal como la diferenciación entre los pobres de vieja data, llamados «estructurales», y los «nuevos pobres», los empobrecidos miembros de la clase media cuya contracción preanunciaba la polarización de la otrora sociedad integrada¹⁴.

Mientras que el PAN conllevó novedades, la principal iniciativa en salud del mismo Ministerio retomaba un objetivo recurrente desde 1955: la reorganización del sistema de salud. Puja político-distributiva antes que una discusión

⁹ Armony y Kessler 2004: 95-99.

¹⁰ Vommaro, 2011:53.

¹¹ INDEC: 1984.

¹² En una investigación regional con datos de los años 70, la tasa de pobreza argentina era del 5 % en zonas urbanas y 19% en zonas rurales, la más baja de la región (Altimir, 1979). En INDEC (ob.cit.) alcanza al 22%, con un máximo de 47% en las zonas rurales más pobres.

¹³ La línea de pobreza seguía los lineamientos del desarrollo en Estados Unidos basado en el costo de la canasta alimentaria y otros gastos.

¹⁴ Minujin, 1992. Kessler y Minujin, 1995.

sanitaria, la coexistencia tildada de irracional entre un sistema público, otro privado y las obras sociales¹⁵ ha sido el eje de discusiones de expertos, así como objeto de oscilaciones entre intentos fallidos de mayor control estatal y la extensión del aseguramiento sindical. La legitimidad del gobierno y las recurrentes crisis de financiamiento de las obras sociales hizo pensar que estaban dadas las condiciones políticas para el cambio¹⁶. Se elevó un proyecto de reforma en pos de un seguro de salud universal, con el apoyo de expertos en el tema, varios de ellos nucleados en la Subsecretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio de Economía, un grupo que también realizó pioneros diagnósticos sobre la necesidad de reformas en el sector público¹⁷. Objetado por los sindicatos, la corporación médica y los laboratorios, luego de arduas negociaciones se llega en 1988 a dos nuevas leyes que reafirman la fragmentación institucional y no logran establecer un seguro nacional real.

Las políticas de salud y educación corrieron por sendas paralelas con las políticas dirigidas a la pobreza; de las tres, la educación fue el área donde el radicalismo contribuyó con un mayor número de expertos propios, peso político entre estudiantes y docentes y vínculos claros con el ideario de su electorado. Amén de una inspiración general en el krausismo, que abraza el ideal de un sistema social ético y justo mediante la redistribución de bienes simbólicos¹⁸, dos eran las concepciones rectoras en educación: retomar la senda de la universalización insertando a sectores excluidos y confiar a la escuela y la educación la modificación del autoritarismo, fuente de los males¹⁹. Los nexos concretos entre ideario y gestión se mostraron más directos y eficaces que en las otras dos áreas y la democratización se pudo desplegar en distintas direcciones. Una, institucional, entre otras medidas, al eliminarse las trabas a un ingreso muy restrictivo en la enseñanza media y superior y al regularizarse concursos docentes. La segunda, pedagógica, modificándose contenidos educativos impuestos por la Dictadura e incorporando la enseñanza de los derechos humanos en los distintos niveles. La tercera, de inspiración habermasiana²⁰, proyectaba revisar la ley de educación nacional mediante una gran instancia de deliberación pública, el Congreso Pedagógico Nacional, que fracasó al ser cuasi-monopolizado por militantes de la Iglesia. ¿Qué sucedió con los expertos independientes? Menos necesitados de figuras externas al

¹⁵ Isuani y Mercer, 1988: 11-12.

¹⁶ Maceira, 2007: 6-7.

¹⁷ Secretaría de Información Pública: 1986.

¹⁸ Southwell, 2007: 317.

¹⁹ Tiramonti, 2004b: 226-230.

²⁰ La revista del Ministerio de Educación de la época se llamaba «Espacio Público» en directa referencia al trabajo de J. Habermas.

partido, la producción académica en reconstitución estuvo más alejada del estado que en las otras dos áreas; sin embargo, el equipo del área de educación de la FLACSO investigó y publicó libros que tuvieron amplia difusión sobre segmentación educativa²¹, desigualdad escolar y burocracia educativa²², temas centrales en la investigación de la década siguiente. Por otra parte, miembros conspicuos de este equipo ocuparon cargos políticos en el área de educación en la ciudad de Buenos Aires, y en el nivel nacional en todas las administraciones posteriores a la del presidente Alfonsín.

Mientras tanto, la situación económica empeoraba y el estallido social de la hiperinflación de 1989 conduce al traspaso adelantado de poder al Presidente electo Carlos Menem. Se evidenció entonces que si la principal oposición al gobierno de Alfonsín fue la clase obrera organizada en sindicatos, un foco de tensión revelado menos manejable fue la miseria y sus efectos violentos en las calles, frente al cual el PAN y el gobierno en general habían fracasado en construir un tejido territorial de contención social. La hiperinflación, momento único de ruptura de regulaciones básicas, reactualizó una serie de imágenes clásicas: el país ingobernable, la sociedad en guerra contra la Nación²³, y transformó la confianza alfonsinista, cuando menos candorosa, en la omnipotencia de la democracia, sentando las bases para un nuevo tiempo en el cual cambiarían las relaciones entre política y expertos.

LA PRESIDENCIA MENEM Y LA DÉCADA NEOLIBERAL (1989-1999)

La administración Menem rompió con la tradición del justicialismo al implementar un programa de liberalización económica y de reforma social²⁴. Sería imprudente explicar el alineamiento de su gobierno con las corrientes neoliberales exclusivamente por las presiones de los organismos financieros internacionales²⁵. Confluyeron en esa dirección varios factores: además de los estallidos sociales desatados durante la hiperinflación, el clima social crítico hacia la ineficiencia estatal a la hora de gestionar los bienes públicos, así como las demandas de las organizaciones empresariales de mayor peso. Hubo un «derrame» de las estrategias de reforma desde la esfera económica hacia la

²¹ Braslavsky, 1985.

²² Filmus y Frigerio, 1988.

²³ Sigal y Kessler 24/25 (París, 1997).

²⁴ Castiglioni 1996:6-14 examina la significación de los cambios en la estrategia de Menem.

²⁵ Ver por ejemplo Petras (Buenos Aires, 2000).

social que debía acompañar y consolidar la liberalización de los mercados. En esa dirección se privilegiaron dos áreas de intervención dirigidas a controlar los costos salariales y el conflicto con las organizaciones de trabajadores: la legislación de reforma laboral y la privatización de la seguridad social, que fue acompañada por rebajas en las contribuciones patronales. Estas medidas requirieron la negociación con el partido justicialista y con parte del movimiento sindical, que fue imprescindible para alcanzar la mayoría necesaria en el Parlamento para legislar las reformas.

Los diagnósticos de los sectores sociales elaborados por académicos desde organismos locales con financiación internacional²⁶ reflejaron la extendida visión crítica acerca de la ineficiencia del Estado, y sus propuestas se vieron plasmadas durante su paso por este: descentralización administrativa y reasignación de recursos en áreas y poblaciones definidas como prioritarias. Los expertos de organizaciones empresariales, aunados en la Fundación de Estudios Latinoamericanos (FIEL)²⁷, recomendaban un plan anti-inflacionario eficiente, privatizar las empresas públicas en el área de energía y comunicaciones, desregular el sector externo y controlar el gasto público. La Fundación Mediterránea representaba a empresarios de la provincia de Córdoba²⁸, y sus expertos a través del Ministro Cavallo llegaron al Ministerio de Economía y a los ministerios sociales entre 1991 y 1995. Estos fueron piezas clave de la difusión de ideas de desregulación de la economía y del mercado de trabajo, así como de la necesidad de controlar el gasto público y convertir el abultado gasto social en eficiente y «equitativo». De hecho, los expertos de esta fundación protagonizaron la profesionalización de los ministerios. Sus colegas heterodoxos se opusieron activamente a los lineamientos de la liberalización, concentrándose sobre todo en los impactos sociales de la reforma económica: alto desempleo, pobreza, desigualdad; la actividad crítica estuvo influida por la nueva cuestión social europea, conceptos como exclusión, desafiliación, segregación socio-espacial fueron usados para intentar determinar los procesos que la sociedad estaba sufriendo²⁹. Particularmente a partir de 1995, cuando los indicadores sociales mostraban el deterioro social, la producción académica llegaba a la prensa opositora y

²⁶ Ver PRONATASS s/f.

²⁷ FIEL fue fundada en 1964 por La Bolsa de Comercio, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina.

²⁸ La Fundación Mediterránea fue fundada en 1979 en Córdoba y sus dirigentes más conspicuos han sido dos empresarios de firmas líderes en el rubro alimentación.

²⁹ Ver entre otros Golbert y Fanfani 1994: 85-103. Jelin 1994: 91-108. López y Minujin 1994: 94-108. Barbeito y Lo Vuolo, 1992.

se nutría de la producción de expertos en centros asociados a la actividad sindical, como el IDEP-CTA³⁰.

Las referencias al problema de la pobreza en el discurso oficial responsabilizaron al impuesto inflacionario, herencia del gobierno de Alfonsín. Sin embargo, los instrumentos para encarar la solución al deterioro de las condiciones fueron limitados; en las áreas de educación y salud el énfasis de las reformas estuvo en aspectos de carácter administrativo y presupuestario. La influencia de las agencias internacionales en el diseño, gestión y financiación de la reforma social uniformó el discurso que acompañó las transformaciones educativas de la región³¹. Documentos oficiales asignaron a la reforma educativa el papel de «bala de plata» para enfrentar la pobreza. Los hitos más significativos fueron la transferencia de las escuelas secundarias a las provincias y municipios, la reforma curricular, la capacitación docente y los programas compensatorios dirigidos al mejoramiento de la infraestructura y la calidad educativa en zonas socialmente relegadas: el Plan Social Educativo y las Becas de Retención Escolar.

Expertos de distinta procedencia insistieron especialmente sobre la importancia de reconvertir al cuerpo docente dotándolo de calificaciones que le permitirían una «mayor productividad» y eficiencia. El énfasis en la capacitación estuvo en línea con el discurso de calidad educativa, priorizando la evaluación y la acreditación institucional que permitiría la continuidad de las instituciones educativas. Se crearon mecanismos para la competencia entre instituciones y se establecieron criterios para acreditarlas, en las que los autodenominados «analistas simbólicos» cumplían un papel disciplinador de docentes e instituciones³². Más allá de los expertos, la reforma educativa fue sospechada por la sociedad como una propuesta velada de privatización; se multiplicaron las protestas masivas de padres y alumnos de escuelas públicas en apoyo a los docentes, factor que de alguna manera obstaculizó la profundización de las medidas adoptadas.

La descentralización del sector salud ya había sido implementada con anterioridad; la propuesta para el sector fue sobre todo presupuestaria: en 1993 se legisló la autogestión. Se abrió la provisión de los hospitales a prestadores privados que teóricamente contribuirían al financiamiento. Al mismo tiempo se estableció el arancelamiento de servicios del que serían eximidos quienes demostraran no tener recursos; en los hechos la

³⁰ El Instituto de Estudios de Estado y Participación, IDEP, dependiente de la Asociación de Trabajadores del Estado.

³¹ Ver Birdsall, 1996.

³² Misuraca y Menghini, 2010: 262.

autogestión empobreció a los hospitales en la medida que la demanda, incrementada por el alto desempleo, superó la capacidad de respuesta del sistema público³³. Su abandono se evidencia si se toma en cuenta el bajo presupuesto asignado al área, el deterioro de los salarios de los trabajadores de la salud y la insuficiencia de insumos necesarios para el funcionamiento de los hospitales.

En el inicio de la administración Menem el gobierno lanzó un Plan Social, unificando y, descentralizando erogaciones hacia provincias y municipios, pero bajo el control del gobierno central. Se crearon programas dirigidos a grupos específicos: madres con infantes, ancianos sin cobertura jubilatoria, indígenas, así como micro-emprendimientos productivos. En 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social cuyos lineamientos incluyeron el llamado a la eficiencia, eficacia y transparencia del gasto social, a la focalización, control y fortalecimiento de la comunidad integrando gobierno, organizaciones de la comunidad y municipios. Se creó un programa con apoyo de los organismos internacionales que se proponía profesionalizar el diseño, la focalización y la evaluación de los programas sociales. El SIEMPRO lideró la producción de conocimiento alrededor del nuevo paradigma de política social: la redefinición de los beneficiarios de las políticas sociales, diferenciando entre niveles de pobreza, vulnerabilidad y exclusión³⁴.

La idea de compartir con el sector privado la provisión social en el área de las políticas hacia la pobreza estuvo presente en este período bajo formas diversas. La más extendida fue la directiva de asociación con organismos no gubernamentales, denominada genéricamente como sociedad civil, que albergaba un conjunto heterogéneo de instituciones, algunas directamente vinculadas con empresas, otras con partidos políticos u organizaciones territoriales. A diferencia de la concepción de P. Bourdieu, para el que el capital social es privativo de las clases superiores, los organismos internacionales consideraban que era posible activarlo en las zonas más pobres, planteando la transferencia potencial, en un futuro, de las responsabilidades de la provisión social a la comunidad. Los escasos recursos, y la debilidad de las organizaciones autónomas hizo que los impactos de los programas con componente de capital social fueran limitados, y en muchos casos la competencia local entre instituciones por obtener financiamiento del Estado profundizó conflictos intracomunitarios en lugar de fortalecer el capital social³⁵. Asimismo, la irradiación de políticas sociales focalizadas territorialmente motivó un creciente interés por

³³ Ver Míguez, 1997.

³⁴ Ver Carpio, Klein y Novacovsky: 1999.

³⁵ Kessler y Roggi, 2005: 144-148.

los estudios sobre clientelismo político³⁶, debatiéndose la relación entre los beneficiarios pobres, líderes locales y maquinarias políticas, transformándose tanto en un fecundo campo de estudios como en el eje de periódicas sospechas sobre todos los programas sociales venideros.

El final de la era Menem se precipitó sobre todo por la evidencia de la inviabilidad de un plan económico que extendió el desempleo y la pobreza, antagonizó a los sindicatos y a los defensores de la escuela pública, y no mostró signos de reconocer la necesidad de cambiar el rumbo.

ALIANZA (1999-2001), CRISIS E INTERREGNO DE E. DUHALDE (2002-2003)

Hacia el fin de la administración Menem se agudizaron las manifestaciones de deterioro social: extensión del desempleo hacia sectores medios, aumento de la pobreza, conflictividad en aumento y una amenazante y abultada deuda externa. Menem fue sucedido por una coalición heterogénea que reunió al partido radical, al Frente para un país Solidario (FREPASO) y a otros grupos de la oposición.

Durante la campaña, académicos independientes y políticos del partido Radical confluyeron en la fundación FADE, financiada por sectores empresarios afines al partido. Desde ella se elaboraron planes de ajuste quizás algo más sofisticados pero compatibles con las visiones de los organismos internacionales, que insistieron sobre la necesidad de encarar el pago de la deuda externa controlando el gasto público. El gobierno de la Alianza suscribió la continuidad con el programa económico anterior que no incluía solamente mantener el esquema de paridad cambiaria, la «convertibilidad», sino, además, medidas de restricción de gasto que afectarían el sistema de seguridad social, los salarios del sector público y las políticas contra la pobreza. En esta dirección, la nueva administración propuso medidas para aliviar el peso presupuestario del sistema jubilatorio por distintas vías: reducción y tope a las erogaciones del sistema, aumento de la edad jubilatoria de mujeres de 60 a 65 años, entre otras. En segundo lugar, presentó un proyecto para proceder aún más en la flexibilización laboral, que debió negociar con la dirigencia sindical a cambio de que se mantuvieran las contribuciones obligatorias a las obras sociales, administradas por los sindicatos. La propuesta extendía el período de prueba para los ocupados, descentralizaba la negociación a nivel de las firmas y disminuía las indemnizaciones. En mayo del 2000 se sancionó la ley de Empleo Estable (Reforma Laboral), con un discurso que planteaba que

³⁶ Auyero, 1997.

las medidas aumentarían las contrataciones del sector privado y por lo tanto, el nivel de empleo. Esta medida suscitó una fuerte oposición desde diversos sectores; de parte del movimiento sindical alineado en la Confederación General del Trabajo, así como de expertos del instituto de los trabajadores del Estado, y abogados laboristas. A esto se sumó un intento de profundizar la desregulación de las obras sociales que fue detenida en el poder judicial por acciones legales de los sindicatos.

Las acciones incluyeron la rebaja del 13% en las jubilaciones y los salarios estatales, la imposición de topes a los sueldos más altos, el congelamiento de las vacantes, entre otras. Estas medidas incidieron fuertemente sobre la capacidad del Estado de gestionar la pobreza y el desempleo, que irónicamente habían sido los argumentos principales contra el gobierno Menem, y que le habían permitido la victoria al partido opositor y sus aliados.

La Secretaría de Desarrollo Social fue transformada en Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, a cargo de la profesora Graciela Fernández Meijide; la Ministra estuvo acompañada por miembros de la coalición, uno a cargo de Políticas Sociales y otro de la gestión de los adultos mayores. Esta división fue claramente política y obstaculizó la elaboración de una estrategia y, por lo tanto, de una gestión conjunta coherente. Funcionó un Ministerio dividido, sin directivas claras, continuando la mayoría de los programas pre-existentes cuya direccionalidad dependía de los funcionarios a cargo. No hubo cambios significativos en la organización de los programas focalizados, se continuó con el plan de reparto de bolsas de comida pero sin una directiva clara, la provisión de programas focalizados sufriría un deterioro respecto del período anterior. Ante las evidencias de la extensión de la indigencia, técnicos del Ministerio elaboraron un plan –Solidaridad– aceptado por Presidencia, que intentó aunar acciones con el gabinete social. Los conflictos internos y la ausencia de *expertise* detuvieron el desarrollo del plan que, si bien continuaría hasta el final del gobierno de Fernando De la Rúa, no tuvo una implementación efectiva. Los conflictos no fueron exclusivos del ámbito ministerial; la competencia con otros ministerios del gabinete social, Salud, Educación y Trabajo, trabó la posibilidad de integrar acciones en un programa coherente. Se encararon tratativas con el Banco Interamericano de Desarrollo para el otorgamiento de un crédito que permitiera ampliar la cobertura del programa, pero las limitaciones impuestas por el Ministerio de Economía dado el alto endeudamiento, no permitieron prosperar aquellos intentos. Luego de la renuncia del ministro de economía y su remplazo por Domingo Cavallo, figura central de las reformas durante el menemismo, se precipitaron tanto los problemas de endeudamiento, como la recesión y la conflictividad.

En diciembre de 2001 comenzaron los saqueos en supermercados de Mendoza y Concordia, que se extendieron a Rosario y luego al conurbano de Buenos Aires; esta situación expresaba la magnitud de las privaciones de amplios segmentos de la población. Las acciones colectivas habían cimentado la organización de agrupaciones de base territorial que lideraron las protestas, intensificadas por el descontento frente a la inacción gubernamental. El clima convulsionado precipitó la caída del gobierno de Fernando De la Rúa.

EL INTERREGNO: DUHALDE³⁷

Antes de la renuncia del Presidente de la Rúa se gestó la idea del diálogo nacional impulsado por el Episcopado Argentino y apoyado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con representación de partidos políticos y organizaciones sociales; este proyecto buscaba consensuar un programa de intervención de emergencia. Luego de un corto período en el que se sucedieron tres presidentes, asumiría el Dr. Duhalde con anuencia de la Asamblea Legislativa. Inició el período presidencial derogando la paridad cambiaria, e implementando políticas de ingresos dirigidas a compensar las pérdidas sufridas. Ante la gravedad de la crisis social se decretaron las emergencias ocupacional, alimentaria y sanitaria, cuyo objetivo era garantizar el acceso de la población a la atención médica y el abastecimiento de medicamentos para los sectores más necesitados. Se crearon tres programas: el Remediar, que acercó la atención y los medicamentos hacia áreas críticas, la ley de genéricos que permitiría en teoría la producción de medicamentos a bajo costo. El tercero fue el programa médico obligatorio «de emergencia» (existían desde el 2000 programas obligatorios para los prestadores) que establecía los criterios de atención primaria con énfasis en prevención incluyendo los sistemas privados³⁸. Sin embargo, estas medidas tuvieron un alcance limitado dada la precariedad del funcionamiento del estado.

Duhalde puso énfasis en la descentralización al territorio de los programas alimentarios y asistenciales, lo que le permitió establecer acuerdos políticos con los principales referentes de los movimientos de desocupados; el plan estuvo dirigido a las provincias con mayor incidencia de pobreza, que consistió básicamente en la entrega de bolsas de alimentos. La intervención más relevante fue la creación del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), con recursos provenientes de retenciones a las exportaciones, un plan

³⁷ Ver Godio, 2003.

³⁸ OPS, 2003.

de transferencias de dinero con contraprestación laboral de gran alcance. Este programa recibió un préstamo del Banco Mundial para continuar operando. El programa incorporó una mayoría de beneficiarias mujeres y tuvo impacto sobre los niveles de indigencia. En el período en los ámbitos académicos, oficiales y de la sociedad civil surgían numerosos estudios sobre la calidad y extensión del impacto de la crisis³⁹. El «Plan Jefes» gozó del apoyo de los expertos en sus comienzos, si bien al cabo de un tiempo surgieron distintas controversias. Las principales críticas giraban alrededor de supuestas prácticas clientelares; los economistas revisaron la precisión de la focalización⁴⁰ y su real impacto en la disminución de la pobreza⁴¹, y desde una perspectiva de derechos se cuestionó la ausencia de una perspectiva de género y la contradicción de considerarse una política universal cuando a pesar de su gran alcance, seguía siendo un programa focalizado⁴². A nivel oficial, desde el Ministerio de Trabajo, se elaboraron en cambio estudios que defendían el accionar del programa⁴³.

Si bien en el plano social y político el gobierno Duhalde intentó conformar alianzas con partidos políticos y organizaciones sociales para enfrentar la magnitud de la crisis, las medidas no pudieron ejercer un papel pacificador; el clima de descontento iba en aumento, los movimientos de desocupados estaban fragmentados⁴⁴ y la muerte de dos jóvenes en una protesta aceleró la crisis política del gobierno Duhalde, que debió llamar a elecciones. Los beneficiarios de los planes demandaban duplicar el monto recibido.

LA ESTRATEGIA SOCIAL EN LAS ADMINISTRACIONES KIRCHNER (2003-2012)

Una variable política y otra ideológica sustentan la estrategia social del período. La primera, la alianza con los sindicatos que da un papel central a las políticas para asalariados formales. Las negociaciones colectivas, el incremento del salario real y la derogación de leyes de flexibilidad laboral de los 90 mejoraron sensiblemente la situación de estos trabajadores. Con la segunda,

³⁹ Los Congresos bianuales de la Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET) a partir de 2002 reunieron cerca de una centena de estudios cualitativos y cuantitativos sobre los impactos del programa en el mercado de trabajo, a pobreza y la indigencia.

⁴⁰ López Zaddicoff y Paz, 2003.

⁴¹ Galasso y Ravallion, 2004.

⁴² CELS, 2003.

⁴³ El Ministerio de Trabajo evaluó el plan jefes; los resultados fueron publicados en Roca, Schachtel, Behro y Langeri 2005.

⁴⁴ Rocca Rivarola, 2006.

que marcó un corte radical con el pasado, el gobierno confiaba en volver a la «cultura del trabajo» con un «giro productivo» que absorbiera la población asistida, ambición que distintas coyunturas obligarían a atenuar.

Tres fases componen el período. Hasta mediados del 2003, la emergencia social y la intensa movilización de desocupados fuerzan a mantener el PJJHD. Pasado lo peor, el gobierno bifurca su estrategia en la población asistida y las atribuciones de las agencias públicas. Por un lado, habría regulación del empleo y los salarios y, por el otro, la asistencia a sectores vulnerables sin trabajo. En paralelo, se categoriza a los asistidos entre «empleables» e «inempleables». El Ministerio de Trabajo se encargaría de las políticas laborales y de la capacitación e inserción de los desocupados o inactivos empleables. El Ministerio de Desarrollo Social se ocuparía del resto de asistidos mediante dos estrategias. Una, de criticada impronta maternalista y familialista⁴⁵, creando el Plan Familias para madres provenientes del PJJHD, con un nivel de educación bajo e hijos, quienes recibirían una prestación de dinero al demostrar ocuparse de la escolaridad y la salud de sus hijos. La otra línea, de anhelado cuño productivo, se concentraría en el área «Argentina Trabaja» con planes de apoyo a actividades económicas en asociación con organizaciones sociales.

Jerarquización discursiva y atribución presupuestaria coincidieron no inevitablemente. Los programas productivos recibieron en 2011 el 13% de los recursos del Ministerio, mientras que el 63% se orientó a las menos pregonadas pensiones no contributivas, ingresos para grupos vulnerables por edad, falta de cobertura, número de hijos, discapacidad o enfermedad con un gran incremento desde el 2005⁴⁶. La tercera fase es posterior a la derrota del partido gobernante en la provincia de Buenos Aires en 2009. En un contexto de solidez fiscal se instituyó a mediados de ese año la Asignación Universal por Hijo (AUH), ampliando las asignaciones familiares, mensualidades por hijos menores restringida a los asalariados formales, a todos los hogares con bajos ingresos.

Entretanto, la política social precisaba fundamentar sus nuevas orientaciones. La «Economía Social», con desarrollo en el país a partir de los 90, proponiendo conciliar política económica y social en un área productiva no capitalista, proporcionó el fundamento oportuno para el área socio-productiva del Ministerio⁴⁷. El dilema central era la asistencia: si era imposible prescindir

⁴⁵ Campos, Faur y Pautassi, 2007.

⁴⁶ Datos en Colliandro, 2012.

⁴⁷ Perelmiter, 2011: 170-183 muestra el peso en el área de la economía social y desarrollo local, en tanto un subsector económico no capitalista, orientado no al lucro sino a actividades sustentables con apoyo estatal. Una considerable literatura local (Coraggio, 1999) articulada

de ella, había que dotarla de un cariz diferenciador, para lo cual (muestra L. Perelmiter⁴⁸) se practicó una estrategia ideológica e institucional. Se identificó a los noventa con una visión tecnocrática a la que la Ministra, hermana de Néstor Kirchner, opuso la óptica de su profesión, el trabajo social, colocando a la «distancia» como problema político que entraña frialdad, centralismo y un saber teórico, contra lo cual se planteaba «bajar al territorio», revalorizando los rasgos menos apreciados académicamente de dicha disciplina, como lo son la cercanía y el compromiso afectivo. Su colofón, un nuevo entramado institucional del Ministerio en barrios populares para garantizar presencia estatal duradera, diferenciándose de los programas de la década pasada que, una vez finalizados, no dejaban localmente huellas.

Tales debates internos no llegaron al ámbito académico, en contraposición de las variadas controversias en torno a la AUH, debido en parte a su carácter híbrido. De los programas de transferencias condicionadas mantuvo la exigencia de contrapartida, pero innovaba al extender un derecho ceñido a los asalariados formales. Ampliación de beneficios encomiada en general, pero considerada insuficiente por quienes señalaron las poblaciones aún excluidas⁴⁹, luego gradualmente incorporadas. Se ha cuestionado también su peso real en el bienestar a causa de la inflación y se ha intentado precisar el impacto en el aumento de la escolaridad de los hijos de beneficiarios, una de las contrapartidas⁵⁰. Expertos laborales se han preguntado si no se ha vuelto un incentivo perverso para el mantenimiento del trabajo no registrado, dado que el paso a la formalidad entrañaría para muchos la pérdida del beneficio⁵¹.

La estrategia de re-regulación de las relaciones de trabajo fue asimismo motivo de polémicas. Los críticos han subrayado la profundización de las diferencias de ingresos y beneficios entre asalariados formales y el resto, recelando la reconfiguración de un estado social estratificado con protecciones afianzadas para los primeros y políticas residuales para los más pobres⁵². Sus portavoces argumentan, por el contrario, que el incremento del salario formal funcionaría como referencia también para la paga de los no registrados, confiando a la vez en su paulatina formalización por las políticas activas del Ministerio de Trabajo. Frente a la crítica de un estado estratificado, oponen la cimentación

con pensadores críticos globales como Boaventura De Sousa o Paul Singer en Brasil participa de una red de cursos, posgrados, publicaciones y congresos nucleados internacionalmente en una red. Ver www.riless.org.

⁴⁸ *Ibidem*: 206-293.

⁴⁹ CELS, 2010: 236-243.

⁵⁰ Gasparini y Cruces, 2010.

⁵¹ Cortes, 2012.

⁵² *Idem*.

de un entramado de medidas diversas que en conjunto protegerían a toda la ciudadanía, sea cual fuere su situación laboral⁵³.

En Educación a nivel nacional ha habido tres hitos significativos: la Ley de Financiamiento educativo de 2005, la Ley Nacional de Educación de 2006 y el Programa Conectar Igualdad en 2010. El objetivo de la primera, aumentar el porcentaje de PBI invertido en educación hasta la meta del 6%, parece haberse alcanzado en 2010⁵⁴, aunque voces críticas cuestionaron su impacto efectivo, pues el aumento estuvo destinado sobre todo a salarios y la creación de universidades cuya necesidad es discutida⁵⁵. Más allá de las controversias, es innegable el gran incremento de presupuesto para Ciencia y Tecnología, que conlleva importantes mejoras salariales y la provisión de fondos de investigación. La nueva Ley Nacional de Educación, que sustituyó a la de 1993, se debió más al objetivo de marcar otro corte con la década anterior que a una evaluación de los resultados de la precedente. Menos optimismo por las reformas, mayor centralidad al rol del Estado y la educación como derecho le confieren una tonalidad general distinta al texto anterior pero en sus artículos las diferencias son, señala N. López⁵⁶, más de acentos que medulares. Del acceso a la educación se pasa al del conocimiento, con hincapié en la evaluación de logros, redefiniendo la idea de equidad, identificada en la década anterior con programas compensatorios para los más pobres, entendida ahora como medios distintos para arribar a resultados comunes con poblaciones cultural, social y subjetivamente diversas. Por su parte, con el objetivo de reducir la «brecha digital» entre los sectores sociales y con el ejemplo del Plan Ceibal uruguayo, el Programa Conectar Igualdad distribuyó gratuitamente 2 millones de computadoras a estudiantes de escuelas medias públicas.

Los debates confluyeron en torno a la desigualdad y la fragmentación educativa⁵⁷. La primera fue el plexo convergente de críticas a las diferencias de inversión por provincias, de sueldos docentes, de desempeño escolar y de calidad educativa de los sectores sociales. La segunda supuso una profundización de la idea de «segmentación educativa» de los años noventa. A la fijación de circuitos escolares estratificados por clase de esta, la fragmentación agrega el quebranto de una regulación general por la yuxtaposición del aumento de las desigualdades con la total descentralización de las instituciones

⁵³ Sarabia, Schleser y Soto, 2011: 323-352.

⁵⁴ Rivas, 2010: 37-40.

⁵⁵ Vistalli, 2012.

⁵⁶ López, 2007.

⁵⁷ Los trabajos son numerosos, en particular producidos por los equipos de educación de IIPE-Unesco-Argentina, Barómetro de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, Área de Educación en FLACSO Argentina y CIPPEC.

educativas⁵⁸. La diferenciación creciente entre distintas escuelas, al interior del sistema público y privado, entre provincias, en tipos de formación docente, entre otras, jaquearían la idea misma de un único sistema. Cómo superar la fragmentación y cómo reconstruir una idea de igualdad educativa articulada con la redefinición de la equidad, en tanto modo de gestionar las diferencias, fueron los desafíos que se plantearon en los últimos años funcionarios y expertos del tema⁵⁹.

Las innovaciones en salud atañeron a los medicamentos, aunque los cambios se habían ya realizado en el gobierno de Duhalde. La aplicación de la ley de genéricos, que abarató ciertas drogas, el Plan Remediar, que distribuyó remedios entre los más pobres, y el suministro de retrovirus a población con HIV-Sida sin cobertura, favorecieron la accesibilidad de tratamientos a sectores vulnerables⁶⁰. Los programas en torno a la anticoncepción y la salud reproductiva se diferenciaron de la impronta eclesial de la gestión del tema de los noventa, si bien la despenalización del aborto sigue siendo resistida por el gobierno. Mientras tanto, la falta de coordinación entre los tres subsistemas sigue invariable y la alianza política de base está reñida con todo contrapeso al control sindical de las obras sociales. La crítica de los expertos por la ilógica fragmentación sistémica sumó nuevos argumentos, como la comprobación de un gasto en salud alto con peores resultados que países menos dispendiosos y expandió el diagnóstico del problema a otras dimensiones y escalas⁶¹. Se elevaron así voces en pos de una mayor coordinación entre los mismos servicios públicos, entre formación y demanda, por adecuar la oferta a los cambios del perfil epidemiológico con mayor presencia de enfermedades crónico-degenerativas, por mejorar la división de tareas entre centros de atención primaria y hospitales y hasta para organizar un sistema de turnos médicos hospitalarios que suplante las tradicionales filas y horas de espera.

En suma, la estrategia social de la Argentina «posneoliberal» combinó re-regulación de relaciones laborales con la extensión de las transferencias condicionadas con un giro socio-productivo más difícil de implementar que lo ansiado. En educación y salud hubo mayor provisión de fondos, aunque no grandes innovaciones. Derechos, desigualdad, universalidad, inclusión, economía social, territorialidad, fragmentación, sin ser, claro está, tópicos novedosos, fueron de presencia obligada en los fundamentos de las políticas, en las

⁵⁸ Tiramonti, 2004a.

⁵⁹ Ver el debate entre académicos, funcionarios y ex funcionarios en Tedesco y Aguerondo, 2005.

⁶⁰ Cetrángolo, Lima Quintana y San Martín, 2007: 77-86.

⁶¹ Tobar, Olaviaga y Solano, 2011.

leyes y en las controversias. Si bien ciertas transformaciones son innegables, justipreciar cuánto se desmontó en estas áreas la Argentina de los noventa y en qué se innovó dependerá, en parte, de las confrontadas maneras de definir qué es un cambio. Las disonancias entre discursos, presupuestos y políticas concretas no ayudan a una evaluación palmaria: mientras que en lo primero, las rupturas son manifiestas, las dos últimas en parte la contrapesan.

CONCLUSIÓN

Nos propusimos en este artículo indagar las relaciones entre políticas sociales, ideas y expertos en los cuatro ciclos de gobierno desde 1983 hasta el presente. Concluimos que, a pesar de que en treinta años se conformaron y consolidaron grupos de expertos en las distintas áreas sociales, los debates engrosaron la bibliografía de época, llegaron a los medios e influyeron a dos generaciones de técnicos y profesionales; no se logró construir un vínculo sólido entre el debate de ideas y la política: técnicos, expertos y académicos pasaron por lo general por el sector público con autonomía limitada. A diferencia de los reformadores económicos que plasmaron su impronta en modelos, programas y medidas concretas, los expertos sociales tendieron a subordinar ideas, conclusiones y metodologías a las necesidades impuestas por la política reinante. Esto, por la mayor labilidad de la estrategia social y su posición subordinada respecto de las realidades del presupuesto público y de los intereses políticos inmediatos en el territorio donde se implementaban las medidas. Pese a las diferencias en magnitud, alcance y relevancia de las políticas en las distintas etapas no es casual que persistieran formas de debate que se caracterizaron por plantear un *leit motiv*: no es suficiente, persisten las desigualdades y los problemas.

Al mismo tiempo, la paulatina centralidad de la cuestión social en el espacio público llevó al Estado a tener que legitimar diagnósticos y políticas, para lo cual se sirvió del conocimiento, combinando, en muchos casos, ligeros matices en las medidas con nuevos argumentos. Pero el balance en favor de lo permanente o lo nuevo, sosteníamos en la introducción, dependerá del registro que se enfatice; recapitular las dimensiones analizadas puede ayudar a sopesar lo uno y lo otro. En ruptura con el silencio o la negación de la pobreza durante la Dictadura militar, apenas producida la restauración democrática, el gobierno de Alfonsín la reconoce como un problema público al que el Estado debía dar respuesta, promoviendo el desarrollo de nuevas *expertises* en el tema. En los 90, la década neoliberal, se produjo una nueva configuración entre ideas, políticas y expertos. El gobierno de Carlos Menem se granjeó la

oposición del campo académico, mas la reprobada reforma económica y social multiplicó las tareas de los especialistas. Mientras que esta se respaldaba en ideas provenientes de los propios organismos multilaterales, la actividad crítica estuvo influida por la nueva cuestión social europea y conceptos como exclusión, desafiliación, segregación socio-espacial fueron usados para intentar determinar el impacto de la reforma en la sociedad. Hondamente críticos pero con lugares en el estado, aunque sin poder para orientar las políticas, fue para los expertos un tiempo paradójal de desazón tanto como de intensa productividad en el tema.

El corto periplo de la Alianza y el interregno de Duhalde estuvieron signados por la crisis de 2001. Las nuevas formas de protesta y las estrategias individuales o colectivas de sobrevivencia ocuparon el interés de los académicos y la organización de un masivo programa de transferencias, condicionadas en el 2002, produjo cierto alivio en la sociedad y en la mirada de los especialistas. Con el ciclo iniciado en el 2003, se produce un nuevo acercamiento entre Estado y expertos, quienes logran mayor influencia política que en el pasado. Una de las claves del entendimiento: producción crítica de la década pasada; como las propuestas de economía social, la revalorización del rol del estado, el llamado a la re-regulación de las relaciones de trabajo y la modificación del cariz de la asistencia ganaron un lugar en la estrategia social del gobierno.

Hasta aquí las diferencias; señalemos que se han mantenido de un ciclo a otro. Previo a nuestro decurso, ya estaban conformados los instrumentos del estado para su estrategia social tanto como los principales actores de las alianzas o la confrontación: los sindicatos y los partidos mayoritarios. En los años 80 se establecieron las categorías y formas de medir la pobreza que estructurarán la configuración del problema; en los 90 se creó la institución central para la regulación de las políticas, el Ministerio de Desarrollo Social, y se formalizaron técnicas para seleccionar y fiscalizar a los beneficiarios. Entre tanto, las agendas de salud y educación irán cada vez más incorporando lo que sucede con la pobreza. En fin, en el ciclo abierto en el 2003, al tiempo que se recuperan críticas de la década anterior, se mantienen instituciones, técnicas de focalización precedentes así como la centralidad de las transferencias condicionadas, introducidas a fines de los 90. En resumidas cuentas, en un área del Estado en que persisten en el tiempo tradiciones encontradas, ha sido vasto el trabajo y la producción de los expertos en estos 30 años, pero más difícil es atestiguar en las políticas la influencia de las nuevas ideas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adair, Jennifer, *In Search of the 'Lost Decade': The Politics of Rights and Welfare During the Argentine Transition to Democracy, 1982-1990*, Tesis de Doctora en Ciencias Políticas, New York University, 2012.
- Altimir, Oscar, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1979.
- Armony, Victor y Kessler, Gabriel, «Imágenes de una sociedad en crisis. Cuestión social, pobreza y desempleo», Marcos Novaro y Vicente Palermo (comps.), *La Historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires, Edhasa, 2004: 91-113.
- Auyero, Javier, *¿Favores por Votos?*, Buenos Aires, Losada, 1997.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén, *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires, Unicef/Losada, 1992.
- Belmartino, Susana, *La atención médica en la Argentina del siglo XX. Instituciones y Procesos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.
- Birdsall, Nancy «Public Spending on Higher Education in Developing Countries: Too Much or Too Little?», *Economics of Education Review*, 15, (Amsterdam, 1996): 407-419.
- Braslavsky, Cecilia, *La discriminación educativa en Argentina*, Buenos Aires, FLAC-SO-Miño y Dávila, 1985.
- Braslavsky, Cecilia, «La educación en la transición a la democracia: elementos y primeros resultados de una comparación», *Propuesta Educativa*, 1 (Buenos Aires, 1989): 30-43.
- Campos, Luis, Faur, Eleonor y Pautassi, Laura, *Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Buenos Aires, CELS, 2007.
- Carpio, Jorge, Klein, Emilio y Novacovsky, Irene (eds.), *Informalidad y Exclusión Social*, Buenos Aires, FCE/OIT, 1999.
- Castiglioni, Franco, «Argentina. Política y economía durante el menemismo», Nueva Sociedad, 143 (Buenos Aires, 1996): 6-13.
- Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], «Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda pública», en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, 2010: 223-261.
- Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], *Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires, CELS, 2003.

- Cetrángolo, Oscar, Lima Quintana, Laura y San Martín, Mariano, *Situación del sector salud en Argentina. Análisis en el contexto de un sistema descentralizado*, Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 2007.
- Colliandro, Giselle, *Gasto Público Social y su Distribución a las Provincias en el Presupuesto*, Documento de trabajo N° 8, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2012.
- Coraggio, José Luis, *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 1999.
- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana, «State Social Intervention and Labour Regulation: The Case of the Argentine», *Cambridge Journal of Economics*, 17/4, (Cambridge, 1993): 391-408.
- Cortés, Rosalía, *Políticas laborales y transferencias de ingresos, ¿estrategias complementarias?*, comunicación presentada al Segundo ISA Forum, Buenos Aires, Agosto, 2012.
- Filmus, Daniel y Frigerio, Graciela, *Educación, autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 1988.
- Galasso, Eleonora y Ravallión, Martín, «Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas», *The World Bank Economic Review*, 18/3 (Washington, 2003): 367-399.
- Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo, *Estimación del impacto de las asignaciones universales por hijo*, La Plata, CEDLAS-Universidad de La Plata, 2010.
- Godio, Julio, *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición. Las mutaciones de la economía, la sociedad y la política durante el gobierno de Eduardo Duhalde (enero – diciembre de 2002)*, Buenos Aires, Biblos, 2003.
- Golbert, Laura y Tenti Fanfani, Emilio «Nuevas y viejas formas de pobreza en la Argentina», *Revista Sociedad*, 4 (Buenos Aires, 1994): 85-103.
- Grassi, Estela, *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Buenos Aires, Espacios, 2003.
- Gusfield, Joseph, *The Culture of Public Problems*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.
- Hintze, Susana, *Estrategias alimentarias de sobrevivencia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC], *La pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, IDEC, 1984.
- Isuani, Ernesto y Mercer, Hugo, *La fragmentación institucional del sector salud: ¿pluralismo o irracionalidad?*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1988.

- Jelin, Elizabeth, «Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en los años 90», *Revista Mexicana de Sociología*, 4/94 (México DF, 1994): 91-108.
- Kessler, Gabriel y Minujin, Alberto, *La Nueva Pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Temas de Hoy-Planeta, 1995.
- Kessler, Gabriel y Roggi, María Cecilia, «Programas de superación de la pobreza y capital social. La experiencia argentina», Irma Arriagada, *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Santiago de Chile, CEPAL: 133-160.
- López Zadiccoff, Pablo y Paz, Jorge, *El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo*, Documentos del CEMA N° 242, 2003.
- López, Nestor y Minujin, Alberto. «Nueva pobreza y exclusión. El caso Argentino», *Nueva Sociedad*, 131 (Caracas, 1994):88-105.
- López, Néstor, *Las nuevas leyes de educación en América Latina*, Buenos Aires, IPE-Unesco, 2007.
- Maceira, Daniel, *Experiencias de gestión pública en salud*, Buenos Aires, Fundación Navarro Viola-CIPPEC, 2007.
- Míguez, Diana «El gasto en salud en la República Argentina. Los grupos relacionados por el diagnóstico como medida del producto hospitalario», Instituto Superior de Economistas de Gobierno, Ministerio de Economía-Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1997 (mimeo).
- Minujin, Aberto (ed.), *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres en la Argentina*, Buenos Aires, UNICEF-Losada, 1992.
- Misuraca, María Rosa y Menghini, Raúl, «La formación docente en la Argentina del siglo XXI: ¿consolidación de tendencias de los 90?» *Profesorado*, 14/2 (Buenos Aires, 2010): 257-272.
- Organización Panamericana de la Salud [OPS], *Argentina: Efectos Sociosanitarios de la Crisis, 2001-2003*, 57, Buenos Aires, 2003.
- Perelmiter, Luisina, *La burocracia asistencial en funcionamiento. Relaciones y prácticas en la vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina (2003-2009)*, Tesis para optar por el Título de Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011.
- Petras, James, «El menemismo: el contexto internacional de la década del 90», *Revista Herramienta*, 12 (Buenos Aires, 2000), <http://www.herramienta.com.ar/revista> acceso el 25/09/2012.
- Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales [PRONATASS], *El gasto público social. Sector Educación*, Ministerio de Economía-PRONATASS, Buenos Aires, s/f.

- Rivas, Axel (coord.), *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Cuarto Informe 2010*, Buenos Aires, Fundación Lúminis-CIPPEC, 2010.
- Roca, Emilia, Schachtel, Lila, Berho Fabián y Langieri, Marcelo, «Resultados de la Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar e Inserción Laboral de los Beneficiarios en Empleos Registrados», presentado al VII. Congreso de ASET, Buenos Aires, 2005.
- Rocca Rivarola, María, «La Matanza: Avatares de la continuidad asegurada. Peronismo, partidos opositores y organizaciones piqueteras», Isidoro Cheresky (ed.): *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006: 133-172.
- Sarabia, Marianela, Schleser, Diego y Soto, Clarisa, «Debates de políticas sobre el bienestar, la equidad y la inclusión social: ampliación del sistema de protección social en la Argentina», Marta Novick y Soledad Villafañe (eds.) *Distribución del Ingreso. Enfoque y políticas públicas desde el Sur*, Buenos Aires, PNUD-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2011: 323-352.
- Secretaría de Información Pública, *La reforma del estado: instrumento para el crecimiento del país y el bienestar de los argentinos*, Información de la SIP N° 1223/86, Buenos Aires, 1986.
- Sigal, Silvia y Kessler, Gabriel, «Comportements et représentation face à la dislocation des régulations sociales: L'hyperinflation en Argentine», *Culture & Conflits* 24/25 (París, 1997): 35-72.
- Southwell, Myriam, «Con la democracia se come, se cura y se educa... Disputas en torno a la transición y las posibilidades de una educación democrática», Camou, Antonio, Tortti, María Cristina y Viguera, Anibal (eds.), *La Argentina democrática: los años y los libros*, Buenos Aires, Prometeo: 307-334.
- Suriano, Juan, (comp.) *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000.
- Tedesco, Juan Carlos y Aguerro, Inés, *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo?*, Buenos Aires, IIPE-Ministerio de Educación, 2005.
- Tiramonti, Guillermina (ed.) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial, 2004a.
- Tiramonti, Guillermina, «Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo», Marcos Novaro y Vicente Palermo (comps.), *La Historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires, Edhasa, 2004b: 223-238.
- Tobar, Federico, Olaviaga, Sofía y Solano, Romina, *Retos postergados y nuevos desafíos del sistema de salud en Argentina*, Documentos de Trabajo N° 99, Buenos Aires, CIPPEC, 2011.

Vistalli, Belén, *La persistente inequidad en la educación: La política educativa en Argentina 1993-2006*. Tesis de maestría, Maestría en Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina, 2012.

Vommaro, Gabriel. «La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento de la cuestión social en la Argentina de los 80», *Apuntes de Investigación del CECYP*, XIV/19 (Buenos Aires, 2011): 45-73.

Vommaro, Gabriel, «Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia», Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (eds.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo: 79-134, 2012.

Zimmermann, Eduardo, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*. Buenos Aires, Sudamericana, 1995.

Fecha de recepción: 7/10/12

Fecha de aceptación: 14/1/13

Policies, ideas and experts on the Social Question in democratic Argentina (1983-2012).

The article examines poverty, education and health policies during the four political cycles following Argentina's 1983 democratic restoration. It discusses the relationships between the role of experts and the circulation of ideas and the interplay of institutions, political alliances and restrictions imposed by the domestic and international contexts. The article signalizes the persistence of poverty as public problem, identifying continuities and ruptures among administrations and underscoring the broader degree of freedom of the realm of innovative ideas than that of policy implementation.

KEY WORDS: *Social Policies; Poverty; Health; Education; Experts; Argentina.*



revista de INDIAS

Volumen LXXIII

Nº 257

enero-abril 2013

332 págs.

ISSN: 0034-8341

Sumario

MONOGRÁFICO

Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX / International circulation of knowledge and institutional practices in the consolidation of the Social State in Argentina. 19th and 20th centuries. Coordinadores: Ricardo González Leandri y Pilar González Bernaldo de Quirós

Ricardo González Leandri y Pilar González Bernaldo de Quirós. - Introducción/Introduction

ESTUDIOS

Ricardo González Leandri. - Internacionalidad, Higiene y Cuestión Social en Buenos Aires (1850-1910). Tres momentos históricos / Internationality, Hygiene and the Social Question in Buenos Aires (1850-1910). Three historic moments

Mariano Ben Plotkin y Jimena Caravaca. - Publicaciones especializadas y liberalismo periférico. Notas sobre la transmisión de ideas económicas en Argentina (1870-1890) / Specialized publications and peripheral liberalism. Notes on the circulation of economic ideas in Argentina (1870-1890)

Eduardo Zimmermann. - «Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930) / «A new spirit»: the Social Question and Law in Argentina (1890-1930)

Juan Suriano. - El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales / The World as an observation workshop. The creation of a National Department of Labor and international influences

Mirta Zaida Lobato. - Las rutas de las ideas: «cuestión social», feminismos y trabajo femenino / The route of the ideas: «Social Question», feminisms and female labor

Pilar González Bernaldo de Quirós. - El «momento mutualista» en la formulación de un sistema de protección social en Argentina: socorro mutuo y prevención subsidiada a comienzos del siglo XX / The «mutualist moment» in the formulation of a social welfare system in Argentina: mutual aid and subsidized prevention at the beginning of the 20th century

Claudia Daniel. - De crisis a crisis: la invención de la desocupación en la Argentina / From crisis to crisis: the invention of unemployment in Argentina

Silvia Finocchio. - El papel de la educación en la invención de lo social (o de cómo la historia escolar transformó progresivamente lo social en la Argentina) / The role of education in the invention of social issues (or how school history progressively transformed social issues in Argentina)

Rosalía Cortés y Gabriel Kessler. - Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012) / Policies, ideas and experts on the Social Question in democratic Argentina (1983-2012)

RESEÑAS



CSIC



ISSN 0034-8341

7 3 2 5 7

9 770034 834001

<http://revistadeindias.revistas.csic.es>

editorial.csic.es