

Cortés, Rosalía; Kessler, Gabriel

Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)

Cuestiones de Sociología

2013, no. 9, p. 33-55

CITA SUGERIDA:

Cortés, R.; Kessler, G. (2013). *Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)*. *Cuestiones de Sociología* (9), 33-55. En *Memoria Académica*. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5860/pr.5860.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación** (FaHCE) de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)¹

Rosalía Cortés

(CONICET / FLACSO, Argentina)

Gabriel Kessler

(CONICET / FaHCE-UNLP, 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 por 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 propiedad² legítima sobre el estudio y gestión del problema, y se extendieron debates con participación de partidos, sindicatos, iglesias, fundaciones empresariales, 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 combinaron 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 debieron 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 ubican de un lado los períodos democráticos con todo el abanico de los partidos mayoritarios³ y del otro, los gobiernos militares de la Revolución Argentina y la última Dictadura⁴, 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 enfatiza la importancia de los seguros y las regulaciones laborales, y el segundo, la administración de programas de carácter compensatorio y no contributivos⁵.

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 y de los discursos sobre las medidas. Desde esta perspectiva, el presente artículo indaga las políticas sociales de los gobiernos democráticos desde 1983 hasta el

presente centrándose en la acción del gobierno central⁶ en tres áreas: pobreza, educación y salud. La primera, por convertirse en el eje de la nueva cuestión social; 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 los 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 enfatizar lo reiterado o lo nuevo dependerá, en gran medida, de hacia dónde 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, y han procedido 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 gravitaron, 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, de modo de contribuir al estudio de lo sucedido en los transcurridos 30 años de agitada vida democrática.

Transición democrática, reconocimiento de la pobreza y nuevas *expertises* (1983-1989)

Es más evocado por los avatares económicos, la política de derechos humanos y los levantamientos militares, pero 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 interno⁷. Las ideas resultantes estuvieron, sin embargo, subordinadas al axioma causal del alfonsinismo, la oposición entre democracia y dictadura: ésta, 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 preminencia 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 y construyendo los discursos fundacionales⁸; 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 Caritas contra el hambre, el proyecto del Ejecutivo juzgó el «alimento como un derecho humano central para nuestra sociedad»⁹ y a quienes carecían de él, «como víctimas de la Dictadura». El PAN distribuyó bolsones de comida en zonas críticas, y llegó a unos 4 millones de personas. Concebido como programa de emergencia por dos años hasta que crecimiento y democracia rindieran sus frutos, Alfonsín lo extendió 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 preminencia en las barriadas populares del Gran Buenos Aires, tarea en la que fracasó.

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, pues la descubría ahora en las puertas de la capital¹⁰. 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» e instituyeron la focalización territorial como técnica usual para los programas sociales subsiguientes¹¹. Por su parte, la publicación en 1984 de *La Pobreza en la Argentina*,¹² con datos censales, desnudó la extensión de la pobreza frente a la sociedad, y colocó 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 éste y otros estudios fue 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 militar¹³; en segundo término, contribuyeron a la actualización metodológica y conceptual al introducir formas de medición estandarizadas internacionalmente, como línea de pobreza¹⁴ 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. Por último, no se limitaron a replicar categorías externas, sino que las moldearon hasta captar las particularidades de la estructura social, 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 integrada¹⁵.

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 sanitaria, la coexistencia tildada de irracional entre un sistema público, otro privado y las obras sociales¹⁶ 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 cambio¹⁷. 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 público¹⁸. Objetado por los sindicatos, la corporación médica y los laboratorios, luego de arduas negociaciones se llegó en 1988 a dos nuevas leyes, que reafirmaron la fragmentación institucional y no lograron establecer un real seguro nacional.

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 abrazaba el ideal de un sistema social ético y justo mediante la redistribución de bienes simbólicos,¹⁹ dos eran las concepciones rectoras en educación: retomar la senda de la universalización insertando a sectores excluidos y confiar a la escuela y a la educación la modificación del autoritarismo, fuente de los males²⁰. 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 fue institucional: entre otras medidas, se eliminaron trabas a un ingreso muy restrictivo en la enseñanza media y superior, y se regularizaron concursos docentes. La segunda, pedagógica: se modificaron contenidos educativos impuestos por la Dictadura y se incorporó la enseñanza de derechos humanos en los distintos niveles. La tercera fue de inspiración habermasiana²¹: se proyectó 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 necesitada de figuras externas al 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 educativa²², desigualdad escolar y burocracia educativa²³, temas centrales en la investigación de la década siguiente.

Mientras tanto, la situación económica empeoraba y el estallido social de la hiperinflación de 1989 condujo 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 como 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 Nación,²⁴ y transformó en cuando menos candorosa la confianza alfonsinista en la omnipotencia de la democracia; sentó así 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 social²⁵. Sería imprudente explicar el alineamiento de su gobierno con las corrientes neoliberales exclusivamente por las presiones de los organismos financieros internacionales²⁶. Confluyeron en esa dirección varios factores; además de los estallidos sociales desatados durante la hiperinflación, el clima social crítico de la ineficiencia estatal para gestionar los bienes públicos y las demandas de las organizaciones empresariales de mayor peso. Hubo un «derrame» de las estrategias de reforma desde la esfera económica hacia la 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 aprobar las reformas.

Los diagnósticos de los sectores sociales elaborados por académicos desde organismos locales con financiación internacional²⁷ reflejaron la extendida visión crítica acerca de la ineficiencia del Estado, y sus propuestas se vieron plasmadas durante su paso por el mismo: 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)²⁸ recomendaban un plan antiinflacionario 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 Córdoba²⁹, y sus expertos, a través del ministro Cavallo, llegaron al Ministerio de Economía y a los ministerios sociales entre 1991 y 1995. Aquellos fueron piezas clave en 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 sufriendo³⁰. Particularmente a partir de 1995, cuando los indicadores sociales mostraban el deterioro social, la producción académica llegaba a la prensa opositora y se nutría de la producción de expertos en centros asociados a la actividad sindical, como el IDEP-CTA³¹.

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 región³². 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 en 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, y se priorizaron la evaluación y la acreditación institucional, que permitirían 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 instituciones³³. 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 autogestión empobreció los hospitales en la medida en que la demanda, incrementada por el alto desempleo, superó la capacidad de respuesta del sistema público³⁴. 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 microemprendimientos productivos. En 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social, cuyos lineamientos incluyeron el llamado a la eficiencia, eficacia y transparencia del gasto social; y la focalización y el 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 (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) lideró la producción de conocimiento alrededor del nuevo paradigma de política social: la redefinición de los beneficiarios de las políticas sociales, que diferenciaba entre niveles de pobreza, vulnerabilidad y exclusión³⁵.

La idea de compartir con el sector privado la provisión social en el área de las políticas hacia la pobreza estuvo presente en el período bajo formas diversas. La más extendida fue la 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 cual 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 hicieron 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 social³⁶. Asimismo, la irradiación de políticas sociales focalizadas territorialmente motivó un creciente interés por los estudios sobre clientelismo político.³⁷ se debatió la relación entre los beneficiarios pobres, líderes locales y maquinarias políticas, lo que se transformó 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, el Frente para un País Solidario (FREPASO) y 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 alivianar 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 avanzar 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 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: del movimiento sindical alineado en la Confederación General del Trabajo y 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 detenido por acciones legales de los sindicatos.

Las acciones del Gobierno fueron, entre otras, 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. Estas medidas incidieron fuertemente sobre la capacidad del Estado para 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 Prof. 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; obstaculizó la elaboración de una estrategia y por lo tanto de la gestión conjunta coherente. Funcionó un Ministerio dividido, sin directivas claras, que continuó la mayoría de los programas preexistentes 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 sufrió 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 que prosperaran estos 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 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: Duhalde³⁸

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 que se sucedieron tres presidentes, asumió 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 y 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 e incluía los sistemas privados³⁹. Sin embargo, estas medidas tuvieron un alcance limitado, dada la precariedad del funcionamiento del Estado.

Duhalde puso énfasis en la descentralización de los programas alimentarios y asistenciales al territorio, 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 y 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 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 beneficiarios mujeres y tuvo impacto sobre los niveles de indigencia. En el período, surgían numerosos estudios sobre la calidad y extensión del impacto de la crisis en los ámbitos académicos, oficiales y de la sociedad civil⁴⁰. 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 focalización⁴¹ y su real impacto en la disminución de la pobreza,⁴² y desde una perspectiva de derechos, se cuestionó la ausencia de una perspectiva de género y la contradicción de que se la considerara una política universal cuando, a pesar de su gran alcance, seguía siendo un programa focalizado⁴³. A nivel oficial, desde el Ministerio de Trabajo, en cambio, se elaboraron estudios que defendían el accionar del programa⁴⁴.

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 alcanzar un papel pacificador; el clima de descontento iba en aumento, los movimientos de desocupados estaban fragmentados⁴⁵ y la muerte de dos jóvenes en una protesta aceleró la crisis política del gobierno de Duhalde, quien debió llamar a elecciones.

La estrategia social en las administraciones Kirchner (2003-2013)

Una variable política y otra ideológica sustentan la estrategia social del período. La primera, la alianza con los sindicatos, que les otorgó 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. La segunda marcaba un corte radical con el pasado: el gobierno confiaba 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 forzaron a mantener el PJJHD. Pasado lo peor, el gobierno bifurcó su estrategia: la población asistida y las atribuciones de las agencias públicas. Por un lado, habría regulación del empleo y los salarios; y por el otro, asistencia a sectores vulnerables sin trabajo. En paralelo, se categorizó a los asistidos en «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 los asistidos mediante dos estrategias. Una, de criticada impronta maternalista y familiarista⁴⁶, fue la creación del Plan Familias para madres provenientes del PJJHD, con un nivel de educación bajo e hijos, quienes recibirían una prestación de dinero si demostraban que se ocupaban 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 no inevitablemente coincidieron. Los programas productivos recibieron en 2011 el 13 % de los recursos del Ministerio, mientras que el 63 %, con un gran incremento desde el 2005, se orientó a medidas menos pregonadas, como pensiones no contributivas e ingresos para grupos vulnerables por edad, falta de cobertura, número de hijos, discapacidad o enfermedad.⁴⁷

La tercera fase fue 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), que amplió las asignaciones familiares (mensualidades por hijos menores restringidas 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 y que proponía conciliar política económica y social en un área productiva no capitalista, proporcionó el fundamento oportuno para el área socio-productiva del Ministerio.⁴⁸ El dilema central era la asistencia: si era imposible prescindir de ella, había que dotarla de un cariz diferenciador, para lo cual, muestra Perelmiter,⁴⁹ se practicó una estrategia ideológica e institucional. Los años noventa fueron identificados con una visión tecnocrática, a la que la ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, hermana de Néstor Kirchner, opuso la óptica de su profesión, el trabajo social. En efecto, señala dicha autora, se colocaba la «distancia» como problema político entrañando frialdad, centralismo y un saber teórico contra lo cual se planteaba «bajar al territorio» y en contraposición se revalorizaban, los rasgos menos apreciados académicamente de dicha disciplina, como lo son la cercanía y el compromiso afectivo. Su colofón fue un nuevo entramado institucional del Ministerio en barrios populares para garantizar presencia estatal duradera, con lo que se diferenció de los programas de la década anterior que, una vez finalizados, no dejaban huellas localmente.

Tales debates internos no llegaron al ámbito académico, en contraposición de las variadas controversias en torno a la AUH por su carácter híbrido. En efecto, la AUH mantuvo de los programas de transferencias condicionadas la exigencia de contrapartida, pero innovaba al extender un derecho ceñido a los asalariados formales. Fue una ampliación de beneficios encomiada en general, pero considerada insuficiente por quienes señalaron las poblaciones aún excluidas⁵⁰, que luego fueron 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 contrapartidas⁵¹. 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 beneficio⁵².

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 de la reconfiguración de un Estado social estratificado, con protecciones afianzadas para los primeros y políticas residuales para los más pobres⁵³. 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 de un entramado de medidas diversas que en conjunto protegerían a toda la ciudadanía, sea cual sea su situación laboral⁵⁴.

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 del PBI invertido en educación hasta la meta del 6 %, fue alcanzado⁵⁵, y si bien hay acuerdo en que esto es laudatorio, voces críticas cuestionaron su impacto efectivo, pues el aumento estuvo destinado sobre todo a salarios y a la creación de universidades; respecto de estas últimas, en ciertos casos su necesidad puede ser discutida por la cercanía geográfica de otras⁵⁶, sobre todo en el conurbano. Más allá de las controversias, es innegable el gran incremento de presupuesto para Ciencia y Tecnología, que conllevó importantes mejoras salariales y la provisión de fondos de investigación. La nueva Ley Nacional de Educación que sustituyó a la de 1993 también fue objeto de debates. Fue resultado de un proceso de trabajo y consulta de distintos actores nacionales. En un trabajo del entonces ministro de Educación,⁵⁷ se sostiene que dicha ley se propone ampliar la obligatoriedad en el nivel inicial y hasta terminar la educación secundaria; generar las condiciones para acceder a una educación de calidad a lo largo de toda la vida; garantizar el derecho a ser reconocido y respetado en su lengua y su cultura; colocar a los docentes como sujeto de derecho, asegurando condiciones dignas de formación y trabajo; garantizar el derecho a que todos puedan formarse en las nuevas tecnologías de información y comunicación. Al mismo tiempo, avanza en la igualdad de oportunidades, al revalorizar áreas históricamente postergadas, como la educación rural, la formación artística, la enseñanza intercultural bilingüe, la educación para alumnos con necesidades especiales, entre sus lineamientos principales.

Para otros autores, la ley 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. López⁵⁸, más de acentos que medulares. Del acceso a la educación se pasa al del conocimiento, con hincapié en la evaluación de logros, y se redefine la idea de equidad, identificada en la década anterior con programas compensatorios para los más pobres, y 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, el Programa Conectar Igualdad (PCI) distribuyó gratuitamente más de 4 millones de computadoras a estudiantes de escuelas secundarias públicas e institutos de formación docente. Benitez Larghi, en su artículo en este mismo número, destaca el impacto del PCI en el aumento del acceso a computadoras, en los contenidos pedagógicos, en la

sociabilidad y también en la forma en la que la computadora es utilizada por las familias, así como genera entre sus poseedores una visión de un Estado reparador de desigualdades.

Los debates confluyeron en torno a la desigualdad y la fragmentación educativa⁵⁹. 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, la fragmentación agrega el quebranto de una regulación general por la yuxtaposición del aumento de las desigualdades con la total descentralización de las instituciones educativas⁶⁰. 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 funcionarios y expertos del tema se plantearon en los últimos años⁶¹.

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 abarataba ciertas drogas, el Plan Remediar que distribuía remedios en los más pobres y el suministro de retrovirus a población con HIV-Sida sin cobertura favorecieron la accesibilidad de tratamientos a sectores vulnerables⁶². Los programas en torno a la anticoncepción y la salud reproductiva se diferenciaron de la impronta eclesial de la gestión del tema en 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 en países menos dispendiosos y expandió el diagnóstico del problema a otras dimensiones y escalas⁶³. Se elevaron así voces en pos de una mayor coordinación entre los mismos servicios públicos y entre formación y demanda; para adecuar la oferta a los cambios del perfil epidemiológico con mayor presencia de enfermedades crónico-degenerativas; para 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 y con un giro socio-productivo, más difícil de implementar que lo que se ansiaba. 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 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 los primeros las rupturas son manifiestas, las dos últimas en parte contrapesan el carácter innovador de las políticas.

Conclusión

Nos propusimos en este artículo indagar cómo jugaron distintas perspectivas teórico-ideológicas sobre la cuestión social en el diseño de la política respectiva a lo largo de los cuatro ciclos de gobierno desde 1983 hasta el presente. Concluimos que, paralelamente a la profesionalización 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. Sin embargo, no se plasmó un vínculo sólido entre saberes y política: técnicos, expertos y académicos pasaron por el sector público, por lo general con autonomía limitada. A diferencia de los reformadores económicos que impusieron 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 ocurrió 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 reconoció como un problema público al que el Estado debía dar respuesta, y promovió 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 ésta 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 tanto de desazón como de intensa productividad en el tema.

El corto periplo de la Alianza y el interregno de Duhalde estuvieron signados por la crisis del 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; la producción crítica de la década pasada -la revalorización del rol del Estado, las demandas de re-regulación de las relaciones de trabajo, las críticas a la focalización asistencialista – fue incorporada, en algunos casos, a políticas de gobierno, y en otros, al discurso oficial.

Hasta aquí las diferencias. Señalemos ahora qué se ha mantenido de un ciclo a otro. Previo a los años sobre los que trata nuestro artículo, ya estaban conformados los instrumentos del Estado para su estrategia social y también 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 estructuraron 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 cada vez más fueron incorporando lo que sucedía 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 la que persisten en el tiempo tradiciones encontradas, han sido vastos el trabajo y la producción de los expertos en estos 30 años, pero más difícil de atestiguar en las políticas la influencia de las nuevas ideas.

Notas

¹ Una versión previa de este trabajo fue publicada bajo el título “Políticas, Ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012)”, en la *Revista de Indias*, Vol. LXXIII, N° 257, págs. 239-264, enero-febrero 2013.

[2](#) 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)

[3](#) 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).

[4](#) Se trata de los gobiernos de facto entre 1966-1973 y 1976-1983.

[5](#) Diferentes obras han tratado diversos temas y períodos de la historia de la política social argentina; entre otras, Belmartino, 2005; Cortés y Marshall, 1993: 391-408; Grassi, 2003; Suriano, 2000; Zimmermann, 1995.

[6](#) 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.

[7](#) Vommaro (2011: 45-73; 2012: 79-134) reconstruye la trayectoria de los expertos en pobreza desde la restauración democrática.

[8](#) Nos referimos a la participación de intelectuales como Juan Carlos Portantiero y Emilio De Ipola en el llamado Grupo Esmeralda, que trabajaron en la redacción de piezas oratorias fundacionales, en particular el llamado «Discurso de Parque Norte».

[9](#) *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.

[10](#) Armony y Kessler 2004: 95-99.

[11](#) Vommaro, 2011:53.

[12](#) INDEC, 1984.

[13](#) 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.

[14](#) La línea de pobreza seguía los lineamientos del desarrollo en Estados Unidos, basado en el costo de la canasta alimentaria y en otros gastos.

[15](#) Minujin, 1992; Kessler y Minujin, 1995.

[16](#) Isuani y Mercer, 1988: 11-12.

[17](#) Maceira, 2007: 6-7.

[18](#) Secretaría de Información Pública, 1986.

[19](#) Southwell, 2007: 317.

[20](#) Tiramonti, 2004b: 226-230.

[21](#) La revista del Ministerio de Educación de la época se llamaba *Espacio Público*, en directa referencia al trabajo de J. Habermas.

[22](#) Braslavsky, 1985.

[23](#) Filmus y Frigerio, 1988.

[24](#) Sigal y Kessler 24/25 (París, 1997).

[25](#) Castiglioni 1996,6-14 examina la significación de los cambios en la estrategia de Menem.

[26](#) Ver por ejemplo Petras (Buenos Aires, 2000).

[27](#) Ver PRONATASS s/f.

[28](#) FIEL fue fundada en 1964 por La Bolsa de Comercio, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina.

[29](#) La Fundación Mediterránea fue creada en 1979 en Córdoba y sus dirigentes más conspicuos han sido dos empresarios de firmas líderes en el rubro alimentación.

[30](#) Ver, entre otros: Golbert y Fanfani 1994:85-103; Jelin 1994:91-108; López y Minujin 1994: 94-108, Barbeito y Lo Vuolo 1992.

[31](#) El Instituto de Estudios de Estado y Participación, IDEP, dependiente de la Asociación de Trabajadores del Estado.

[32](#) Ver Birdsall 1996.

[33](#) Misuraca y Menghini, 2010: 262.

[34](#) Ver Míguez, 1997.

[35](#) Ver Carpio, Klein y Novacovsky 1999.

[36](#) Kessler y Roggi, 2005: 144-148.

[37](#) Auyero, 1997.

[38](#) Ver Godio, 2003.

[39](#) OPS, 2003.

[40](#) 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, la pobreza y la indigencia.

[41](#) López Zaddicoff y Paz, 2003.

[42](#) Galasso y Ravallion, 2004.

[43](#) CELS, 2003.

[44](#) El Ministerio de Trabajo evaluó el Plan Jefes; los resultados fueron publicados en Roca, Schachtel, Behro y Langeri 2005.

[45](#) Rocca Rivarola, 2006.

[46](#) Campos, Faur y Pautassi, 2007.

[47](#) Datos en Colliandro 2012.

[48](#) Perelmiter, 2011: 170-183 muestra el peso en el área de la economía social y del desarrollo local, en tanto se trataba de un subsector económico no capitalista, orientado no al lucro sino a actividades sustentables con apoyo estatal. Una considerable literatura local (Coraggio 1999), articulada 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. Ver www.riless.org

[49](#) Ibidem: 206-293.

[50](#) CELS, 2010: 236-243.

[51](#) Gasparini y Cruces, 2010.

[52](#) Cortes, 2012.

[53](#) Idem.

[54](#) Sarabia, Schleser y Soto, 2011: 323-352.

[55](#) Rivas, 2010: 37-40.

[56](#) Vistalli, 2012.

[57](#) Filmus y Kaplán, 2012.

[58](#) López, 2007.

[59](#) 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.

[60](#) Tiramonti, 2004a.

[61](#) Ver el debate entre académicos, funcionarios y exfuncionarios en Tedesco y Aguerrondo, 2005.

[62](#) Cetrángolo, Lima Quintana y San Martín, 2007: 77-86.

[63](#) Tobar, Olaviaga y Solano, 2011.

Referencias bibliográficas

Adair, Jennifer (2012) *In Search of the 'Lost Decade': The Politics of Rights and Welfare During the Argentine Transition to Democracy, 1982-1990*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas. Universidad de Nueva York.

Altimir, Oscar (1979) *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Armony, Victor y Kessler, Gabriel (2004) "Imágenes de una sociedad en crisis. Cuestión social, pobreza y desempleo". En Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (comps.), *La Historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa, 91-113.

Auyero, Javier (1997) *¿Favores por Votos?* Buenos Aires: Losada.

Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (1992) *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Unicef-Losada.

Belmartino, Susana (2005) *La atención médica en la Argentina del siglo XX. Instituciones y Procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Birdsall, Nancy (1996) "Public Spending on Higher Education in Developing Countries: Too Much or Too Little?" *Economics of Education Review*, 15, 407-419.

Braslavsky, Cecilia (1985) *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO-Miño y Dávila.

Braslavsky, Cecilia (1989) «La educación en la transición a la democracia: elementos y primeros resultados de una comparación», *Propuesta Educativa*, 1, 30-43.

Campos, Luis; Faur, Eleonor y Pautassi, Laura (2007) *Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires: CELS.

Carpio, Jorge; Klein, Emilio y Novacovsky, Irene (eds.) (1999) *Informalidad y Exclusión Social*. Buenos Aires: FCE-OIT.

Castiglioni, Franco (1996) "Argentina. Política y economía durante el menemismo", *Nueva Sociedad*, 143: 6-13.

Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] (2010) "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, 223-261.

Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] (2003) *Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: CELS.

Cetrángolo, Oscar; Lima Quintana, Laura y San Martín, Mariano (2007) *Situación del sector salud en Argentina. Análisis en el contexto de un sistema descentralizado*. Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires.

Colliandro, Giselle (2012) *Gasto Público Social y su Distribución a las Provincias en el Presupuesto*. Documento de trabajo N° 8, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.

Coraggio, José Luis (1999) *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1993) "State Social Intervention and Labour Regulation: The Case of the Argentine", *Cambridge Journal of Economics*, 17/4, 391-408.

Cortés, Rosalía (2012) *Políticas laborales y transferencias de ingresos, ¿estrategias complementarias?* Comunicación presentada al Segundo ISA Forum, Buenos Aires, agosto, 2012.

Filmus, Daniel y Frigerio, Graciela (1988) *Educación, autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Filmus, Daniel y Kaplán, Carina (2012) *Educar para una Sociedad más Justa*. Buenos Aires: Aguilar.

Galasso, Eleonora y Ravallión, Martín (2003) "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", *The World Bank Economic Review* 18/3, 367-399.

Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo (2010) *Estimación del impacto de las asignaciones universales por hijo*. La Plata: CEDLAS-Universidad de La Plata.

Godio, Julio (2003) *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.

Golbert, Laura y Tenti Fanfani, Emilio (1994) "Nuevas y viejas formas de pobreza en la Argentina", *Revista Sociedad*, 4, 85-103.

Grassi, Estela (2003) *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacios.

Gusfield, Joseph (1981) *The Culture of Public Problems*. Chicago: University of Chicago Press.

Hintze, Susana (1989) *Estrategias alimentarias de sobrevivencia*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] (1984) *La pobreza en la Argentina*, Buenos Aires: INDEC.

Isuani, Ernesto y Mercer, Hugo (1988) *La fragmentación institucional del sector salud: ¿pluralismo o irracionalidad?* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Jelin, Elizabeth (1994) "¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en los años 90", *Revista Mexicana de Sociología*, 4/94, 91-108

Kessler, Gabriel y Minujin, Alberto (1995) *La Nueva Pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Temas de Hoy-Planeta.

Kessler, Gabriel y Roggi, María Cecilia (2005) "Programas de superación de la pobreza y capital social. La experiencia argentina". En Arraigada, Irma *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 (2003) *El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo*. Documentos del CEMA N° 242.

López, Nestor y Minujin, Alberto (1994) "Nueva pobreza y exclusión. El caso Argentino", *Nueva Sociedad*, 131, 88-105.

López, Néstor (2007) *Las nuevas leyes de educación en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-Unesco.

Maceira, Daniel (2007) *Experiencias de gestión pública en salud*. Buenos Aires: Fundación Navarro Viola-CIPPEC.

Míguez, Diana (1997) “El gasto en salud en la República Argentina. Los grupos relacionados por el diagnóstico como medida del producto hospitalario”. Buenos Aires: Instituto Superior de Economistas de Gobierno, Ministerio de Economía-Instituto Torcuato Di Tella, mimeo.

Minujin, Aberto (ed.) (1992) *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-Losada.

Misuraca, María Rosa y Menghini, Raúl (2010) “La formación docente en la Argentina del siglo XXI: ¿consolidación de tendencias de los 90?” *Profesorado*, 14/2, 257-272.

Organización Panamericana de la Salud [OPS], *Argentina: Efectos Sociosanitarios de la Crisis, 2001-2003*, 57, Buenos Aires, 2003.

Perelmiter, Luisina (2011) *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.

Petras, James (2000) “El menemismo: el contexto internacional de la década del 90”, *Revista Herramienta*, 12. Disponible en <http://www.herramienta.com.ar/revista> , acceso el 25/09/2012.

Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales [PRONATASS] (s. f.) *El gasto público social. Sector Educación.* Buenos Aires: Ministerio de Economía-PRONATASS.

Rivas, Axel (coord.) (2010) *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Cuarto Informe 2010*. Buenos Aires: Fundación Lúminis-CIPPEC.

Roca, Emilia; Schachtel, Lila; Berho, Fabián y Langieri, Marcelo (2005) “Resultados de la Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar e Inserción Laboral de los Beneficiarios en Empleos Registrados”, ponencia presentada en el VII. Congreso de ASET, Buenos Aires.

Rocca Rivarola, María (2006) “La Matanza: Avatares de la continuidad asegurada. Peronismo, partidos opositores y organizaciones piqueteras”. En Cheresky, Isidoro (ed.). *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo, 133-172.

Sarabia, Marianela; Schleser, Diego y Soto, Clarisa (2011) “Debates de políticas sobre el bienestar, la equidad y la inclusión social: ampliación del sistema de protección social en la Argentina”. En Novick, Marta y Villafañed, Soledad (eds.) *Distribución del Ingreso. Enfoque y políticas públicas desde el Sur*. Buenos Aires: PNUD-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 323-352.

Secretaría de Información Pública (1986) *La reforma del estado: instrumento para el crecimiento del país y el bienestar de los argentinos*. Buenos Aires: Información de la SIP N° 1223/86.

Sigal, Silvia y Kessler, Gabriel (1997) « Comportements et représentation face à la dislocation des régulations sociales : L’hyperinflation en Argentine », *Culture & Conflits* 24/25, 35-72.

Southwell, Myriam (2007) «Con la democracia se come, se cura y se educa... Disputas en torno a la transición y las posibilidades de una educación democrática». En 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.) (2000) *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena.

Tedesco, Juan Carlos y Aguerrondo, Inés (2005) *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo?* Buenos Aires: IIPE-Ministerio de Educación.

Tiramonti, Guillermina (ed.) (2004a) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.

Tiramonti, Guillermina (2004b) “Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo”. En Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (comps.) *La Historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa, 223-238.

Tobar, Federico; Olaviaga, Sofía y Solano, Romina (2011) *Retos postergados y nuevos desafíos del sistema de salud en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Documentos de Trabajo N° 99.

Vistalli, Belén (2012) *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.

Vommaro, Gabriel (2011) “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, 45-73.

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

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