

# **Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur.**

## **Compiladores:**

Yesko Quiroga, Agustín Canzani, Jaime Ensignia.

## **Autores:**

Fabián Repetto, Mariana Chudnovsky, Zuleide Araújo Teixeira, Gonzalo Martner, Carmen Midaglia.

Editado en 2009.

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

## **Fundación Friedrich Ebert**

**Fundación Chile 21**

**Fundacao Perseu Abramo**

**Fundación Liber Seregni**

**CEPES: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales**

[www.fes.cl](http://www.fes.cl)

### *Diseño y Diagramación:*

Ildefonso Pereyra.

### *Ilustración de Tapa:*

Viviana Poniemán.

### *Coordinación de la publicación:*

YUNQUE de Ildefonso Pereyra.  
[yunquemm@yahoo.com.ar](mailto:yunquemm@yahoo.com.ar)

## INDICE

Presentación .....	7
ARGENTINA .....	15
<b>Las políticas sociales en la Argentina reciente</b>	
Avances y desafíos desde una perspectiva progresista	
<i>por Fabián Repetto y Mariana Chudnovsky</i>	
BRASIL .....	47
<b>Consenso progresista desde el Sur</b>	
<i>por Zuleide Araújo Teixeira</i>	
CHILE .....	85
<b>Consenso políticas sociales post-neoliberales</b>	
La experiencia de Chile	
<i>por Gonzalo Martner</i>	
URUGUAY .....	149
<b>Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay</b>	
Una aproximación a sus características y resultados	
<i>por Carmen Midaglia</i>	

A R G E N T I N A

---

## **LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA RECIENTE**

Avances y desafíos  
desde una perspectiva progresista<sup>1</sup>

Fabián Repetto y Mariana Chudnovsky<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Este trabajo se respalda fuertemente en Repetto (2008), a la vez que desarrolla la presentación realizada por los autores en el Primer Seminario “Consenso Progresista desde el Sur”, Montevideo, agosto 2008.

<sup>2</sup> Este trabajo fue realizado a solicitud del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) por Fabián Repetto, consultor internacional en políticas sociales y responsable de la temática de protección social en el Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), y por Mariana Chudnovsky, coordinadora de Programas en el ámbito de la protección social en el Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone trazar una breve historia del modo en que se enmarca la política social argentina en un gobierno (el encabezado por Néstor Kirchner entre 2003 y 2007) que en los hechos avanzó en la transformación de algunas de las tendencias dominantes en los años inmediatos, en particular en lo referido al rol del Estado. Se trata de un corto período en el cual la tendencia de deterioro social que produjo la crisis de 2001/2002 fue cambiando con el paso de los años (al menos hasta 2006), en particular por la manera en que el mercado de trabajo (y su consiguiente impacto en la generación de ingresos de las personas) generó mayores oportunidades de inserción al mismo, en consonancia con las bondades de un ciclo económico bien aprovechado por un activismo estatal desconocido en los quince años previos. La Argentina transitó, por ende, de una enorme crisis político-institucional y socio-económica hacia un escenario de crecimiento económico y mejoría de sus indicadores sociales fundamentales.

Esto muestra una compleja e inacabada ruptura con la década de los años '90 e inicios del nuevo siglo, período caracterizado por profundas reformas a favor del mercado, con una muy fuerte impronta ideológica destinada a promover la retracción estatal. En esos años, las transformaciones económicas promovidas entre otros actores por los organismos internacionales de crédito, y finalmente decididas por las élites nacionales ganadoras de un nuevo ciclo de cambios en la correlación de fuerzas, involucraron entre otras medidas: la liberalización comercial, la desregulación de los mercados, el ajuste del déficit público, la reforma del Estado, la descentralización, la privatización de empresas públicas, la liberalización del sistema financiero y de la cuenta de capital. Todas ellas, sin excepción, fueron implementadas de manera brutal en la Argentina. Se trató, en suma, de un período de cambios dramáticos en el país que se inició con reformas profundas en el contexto post-hiperinflación y se cerró con una enorme crisis en el agotamiento de la convertibilidad cambiaria.

Teniendo como contexto esa referencia, el primer elemento fundamental a destacar del gobierno encabezado por Néstor Kirchner refiere al rol del Estado. En efecto, sobre todo en los primeros años de dicha administración, se observó la recuperación del ejercicio del poder por parte de quienes tienen la responsabilidad y el mandato ciudadano de gobernar el Estado. Este aspecto,

de sentido común en otras latitudes, resultó una excelente noticia en Argentina luego del importante deterioro de la función de gobierno que existió durante las etapas anteriores con los gobiernos de Menem y De la Rúa. Asimismo, este cambio en la tendencia general, estuvo acompañado de cierta mejoría parcial en algunos aspectos regulatorios (en particular del mercado de trabajo), de un claro papel pro-activo en aspectos claves de la dinámica macroeconómica y de un creciente aumento en la acumulación de reservas monetarias.

Ahora bien, cuando la mirada se desplaza hacia el campo de las políticas sociales, aquí también se destacan “buenas noticias” durante los últimos años. Sobre todo, si se compara a este período con el conjunto de los gobiernos que se sucedieron desde el retorno a la vida democrática en 1983. Si bien parte importante de la mejoría en los indicadores sociales (particularmente en lo referente a problemas de desempleo y pobreza) se vincula estrechamente a las bondades del ciclo económico expansivo, también es cierto que se avanzó en aspectos cruciales de las políticas de salud, de educación y de seguridad social (con marcado énfasis en el interés público/colectivo más que privado, cambiando la relación preexistente entre Estado y Mercado), a la vez que las acciones de combate a la pobreza, expresión cabal del neoliberalismo de los ´90 en el campo de lo social, aumentaron al menos su escala, aún cuando subsiste dispersión y pasos por dar para conformar al respecto una política pública consistente y acorde a la magnitud y características de dicha problemática en el país.

Para abordar los cambios y retos de la política social argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner, el trabajo se desarrolla en cinco secciones, además de esta introducción. En la primera se revisan las principales características del escenario social argentino en el marco del contexto económico y político en que se inscribió el inicio de dicho gobierno. En la segunda parte, se exploran los cambios acontecidos en campos críticos de la política social, tomando como referencia las reformas previas realizadas en cada uno de ellos, en los años recientes de fanatismo pro-mercado. En la tercera sección se realiza un breve paréntesis conceptual, a modo de comprender las políticas sociales (sus alcances, funciones, contenidos) en el marco más global de la institucionalidad política y social. En cuarto lugar se vuelven a explorar de modo agregado los principales indicadores sociales, reconociendo de antemano la dificultad metodológica y práctica de asociarlos linealmente con los cambios acontecidos en la política

social. Finalmente, en la quinta sección se exploran algunas lecciones aprendidas y algunos retos que tiene por delante la política social argentina, en particular si la misma habrá de reforzar en el futuro su contenido progresista.

## 1 CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO SOCIAL EN QUE SE INSCRIBE EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER: CRISIS PROFUNDA Y MULTIFACÉTICA

La Argentina ingresó al siglo XXI en medio de una brutal crisis de índole diversa, destacando la confluencia del deterioro de la autoridad política, la muy fuerte recesión económica y el deterioro creciente de los indicadores sociales. Las nefastas consecuencias del gobierno neoliberal encabezado por Carlos Menem durante una década (1989-1999), sumado a la inoperancia del gobierno de Fernando De la Rúa (2000-2001) generaron un entorno sumamente crítico, sin antecedentes más o menos recientes en el país.

Este trabajo no se propone ahondar en los viciosos vasos comunicantes que se generaron entre la deslegitimidad de la política y las reformas pro-mercado que llevaron adelante los mencionados gobiernos, aunque sí es necesario y pertinente reconocer los rasgos sociales fundamentales que caracterizaban a la Argentina (como expresión de un período que se inicia en la década del '70) en el momento de asumir en el año 2003 el nuevo gobierno electo por voto popular encabezado por Néstor Kirchner.

La sociedad argentina mostraba en el año 2003 rasgos notoriamente diferentes a la imagen que pudiese observarse un cuarto de siglo atrás. Muchos cambios han acontecido en ese lapso, caracterizado no sólo por los vaivenes políticos sino también por las transformaciones en el modelo económico. La gestación de un deterioro significativo de las condiciones de vida de amplios sectores de la población arranca sin duda a mediados de los años '70, en especial con el inicio de la dictadura militar. A partir de entonces, y aún con el retorno y consolidación de la institucionalidad democrática desde 1983, la estructura social argentina se vio nuevamente sacudida con dos hitos muy críticos: el primero de ellos relacionado con los procesos hiperinflacionarios de 1989/1990; el segundo con la crisis no sólo socio-económica sino también política-institucional de los años 2001/2002.

Esos tres momentos específicos, pero articulados como mojones de cambios profundos en la vida política, económica y social de la Argentina, fueron plasmando una sociedad que expresaba, en el inicio del nuevo siglo, la combinación de tendencias de largo y corto plazo. Respecto a las de largo plazo, sobresale el creciente empobrecimiento y segmentación de los sectores medios, el fuerte deterioro de las condiciones laborales, la cristalización de muy desiguales condiciones de vida en términos de comparaciones entre provincias y entre sectores de la sociedad. En cuanto a las tendencias de índole más coyuntural, sobresalen los fuertes vaivenes en los índices de pobreza e indigencia medidos por ingreso, lo cual acompañó sin duda la dinámica macroeconómica general del país en los últimos treinta años<sup>3</sup>.

Indicado lo anterior, a continuación se presentan algunas consideraciones generales (en términos de mediano plazo y evolución reciente) sobre aspectos clásicos del análisis de situación social: pobreza/indigencia, desigualdad y mercado de trabajo<sup>4</sup>.

El país no conoció problemas de escala relevante en materia de pobreza por ingreso (y mucho menos de indigencia) hasta bien entrada la década del '80, momento donde el retorno a la vida democrática permitió una creciente visibilización de la problemática, fenómeno asociado al menos a tres cuestiones: a) la objetiva existencia de sectores de la población en situación de pobreza por ingreso; b) la decisión política del primer gobierno democrático post-dictadura de afrontar esta situación en tanto "herencia del pasado"; y c) la presencia de profesionales altamente calificados en el Estado y la academia con capacidad de desarrollar estudios importantes sobre el problema de la pobreza.

---

<sup>3</sup> Las estadísticas oficiales argentinas registran, de modo fehaciente hasta el año 2006, la información sobre la dinámica de la estructura social.

<sup>4</sup> Se reconoce de antemano, por supuesto, que los problemas sociales que afectan a vastos sectores de la sociedad argentina no son compartimentos estancos tan fácilmente separables como las medidas y conceptos indicados, no obstante lo cual emerge todavía muy incipiente la posibilidad de construir analítica y estadísticamente mejores aproximaciones a la siempre mencionada multidimensionalidad de los problemas sociales.



Más allá de estos primeros antecedentes a mediados de los años '80, fue a partir del proceso hiperinflacionario de 1989/1990 donde la pobreza alcanzó un nuevo status como problema público, no sólo por el efecto en la opinión pública de una alta conflictividad social relacionada de alguna u otra manera con la crítica situación, sino también por algo que habría de sacudir por entonces el imaginario (y hasta unos años antes dado como proceso real) de la movilidad social ascendente (Minujin y Kessler, 1995).

A partir de entonces la pobreza y la indigencia subieron y bajaron al ritmo de la dinámica económica. Con los primeros años del Plan de Convertibilidad puesto en marcha en 1991 la incidencia de ambos problemas se redujo considerablemente hasta el año 1994, a partir del cual, y más allá de vaivenes de corto plazo, comenzó a aumentar hasta llegar a extremos muy altos como consecuencia de una nueva gran crisis, en este caso la que estalló entre 2001 y 2002, momento en que al fin se tomó la decisión de salir de la Convertibilidad. En síntesis: "Las características estructurales del modelo de crecimiento económico vigente durante la década de los noventa repercutieron en forma contundente sobre las familias en la parte baja de la estructura social. Los escasos mecanismos compensatorios a los que pudieron recurrir se mostraron insuficientes frente a la magnitud de las transformaciones en el mercado de trabajo" (Beccaria y Groisman, 2005:154).

Pese a esos significativos avances, probablemente más asociados a los efectos del crecimiento económico que a políticas sociales redistributivas (aún reconociendo la existencia de importantes esfuerzos focalizados de transferencias de ingresos a los más necesitados), una tendencia parecía cristalizarse en tanto herencia de lo que ya no podía definirse como "nueva pobreza": el deterioro de vida de los sectores medios. Al decir de Svampa: "Con una virulencia nunca vista, la nueva dinámica excluyente puso al descubierto un notorio distanciamiento en el interior mismo de las clases medias, producto de la transformación de las pautas de movilidad social ascendente y descendente. Dichas transformaciones terminaron de abrir una gran brecha en la sociedad argentina, acentuando los procesos de polarización y vulnerabilidad social (...). Asimismo, tanto la degradación de los servicios públicos (educación, salud, seguridad) como la privatización de los servicios básicos, contribuyeron fuertemente al empobrecimiento de los sectores medios, en un contexto

signado por la precarización laboral y la inestabilidad (...). En resumen, la fractura intracase se hizo mayor a mediados de los '90, cuando el empobrecimiento pasó a vincularse no sólo a la pérdida de poder adquisitivo, sino también al desempleo" (2005: 138-140).

En relación a lo ocurrido en el mercado de trabajo, cabe indicar brevemente lo acontecido hasta el 2002. La década más crítica para el caso argentino en tiempos recientes fue representada nuevamente por los '90, donde el neoliberalismo vigente orientó parte importante de su capital político e influencia ideológica al servicio del cambio de los patrones regulatorios del "factor trabajo". Danani y Lindenboim lo expresan bien, cuando afirman: "No decimos aquí que antes de los 90 no había desprotección y precarización en las relaciones laborales. Pero no hay dudas acerca del efecto –tanto a nivel macro como a nivel micro- del aumento del desempleo, del subempleo, de la precariedad, todo ello simultáneo y en paralelo con sucesivas modificaciones de las normas regulatorias del mercado de trabajo. Desde la ley de empleo de 1991 en adelante se sucedieron modificaciones que en su casi totalidad contribuyeron a desmontar décadas de protección de los trabajadores asalariados" (2003:265)<sup>5</sup>.

Complementaria a esta visión, y en términos de la relación entre el trabajo y la dinámica productiva, Beccaria ha señalado: "Al compás de las alternativas que enfrentó la producción agregada, el mercado de trabajo se comportó de manera disímil a lo largo de los noventa, aunque el panorama global del decenio fue de un marcado desmejoramiento de las variables laborales" (2005:29)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Para un período previo al año 2003, Gasparini (2004) explica el deterioro de las condiciones laborales de las personas no calificadas a partir de razones políticas (pérdida de poder de los trabajadores y debilidad de la legislación laboral) y razones de mercado (fuerte caída de la demanda de mano de obra no calificada).

<sup>6</sup> "Las reformas estructurales introducidas en buena parte de los mercados de trabajo en América Latina durante las décadas de los ochenta y los noventa han tendido a independizar la formalidad laboral de la protección social. Como consecuencia de lo anterior, el acceso al empleo, si bien resulta una condición necesaria para la inclusión y la protección social, está lejos de ser una condición suficiente" (Paz, 2004:93). Argentina, claro está, representó un ejemplo claro de dicha afirmación.

Respecto a la distribución del ingreso, resulta claro que los cambios excluyentes que se registraron en el mercado de trabajo durante los años '90 y la primera parte de la presente década, habrían de generar impactos negativos en otras dimensiones del bienestar de las personas y sus familias. Uno evidente se relaciona con sus efectos críticos en términos de la distribución del ingreso, aspecto que permite observar, aunque sea parcialmente, ciertas dinámicas de la sociedad argentina. Señala el propio Beccaria: "...la desigualdad de principios del decenio del 2000 fue similar a la registrada a fines de la década de 1980. Al evaluar esta similitud debe tenerse en cuenta que los períodos de elevada inflación fueron acompañados de marcados deterioros distributivos (...). Parecería tener apoyo, entonces, la hipótesis de que la creciente diferenciación en los niveles de inestabilidad laboral acentuó el aumento de la desigualdad de los ingresos más permanentes" (2006:155).

El endurecimiento de las desigualdades fue agravado, además, por la propia reforma de la política social. La privatización de servicios públicos y los cuasimercados de seguros sociales se mostraron más efectivos en crear oportunidades de negocios, segmentando la oferta y la demanda, que en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos y la protección social. La desregulación y flexibilidad laboral se mostraron más útiles en reducir costos laborales y precarizar a los asalariados que en promover el crecimiento del empleo y la mejora de los ingresos de la población. La prioridad sobre programas sociales y proyectos asociativos de economía social se mostró más efectiva en la creación de "economías de la pobreza", insostenibles sin protección pública masiva e intensa, que en la restauración de la ciudadanía social, la empleabilidad y la autonomía socioeconómica de individuos y grupos en riesgo (Repetto y Andrenacci, 2006).

Observando este proceso crítico de la sociedad argentina desde el prisma del gasto social, Isuani (2007) propone una mirada de conjunto a la dinámica del mismo, a partir de considerar la existencia de tres principios de la política social: a) discrecionalidad (el que da no tiene obligación de dar y el que recibe no tiene el derecho de recibirlo); b) contribución (accede al beneficio quien participa en su financiamiento); y c) ciudadanía (tienen derecho a la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos y ella se financia con los recursos que brindan los impuestos). La conclusión que desde esta perspectiva

extrae el autor es que “la estructura que el Estado de Bienestar argentino poseía a principios de la década de 1980 es básicamente la misma que a comienzos del siglo XXI” (2007:15). Esta implica, en síntesis, que la mayor parte del gasto social se concentra en el componente contributivo (seguridad social), mientras que un tercio del mismo se vincula a gastos propios del componente de ciudadanía (educación y salud), quedando el componente discrecional (el relacionado más directamente con la lucha frente a la pobreza) como marginal en el volumen total de gasto social<sup>7</sup>.

Resulta claro que la evolución del gasto social en la Argentina, como sucede en general con todas las políticas públicas fundamentales, está fuertemente asociada a los signos político-ideológicos de los gobiernos de turno, así como al grado variable de incidencia que distintos grupos sociales tienen sobre su distribución sectorial y jurisdiccional. Grupos empresariales, sindicatos y movimientos sociales, compiten según el sector para influir sobre el Estado y obtener una porción mayor del gasto social que afecta sus intereses particulares (Bertranou y Bonari, 2003).

## 2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA RECIENTE (2003-2007)

Lo acontecido en los años posteriores a la crisis de inicios de siglo han implicado, al menos parcialmente, una reversión en las tendencias excluyentes que resultaron de la época de ajuste estructural (motorizada sobre todo durante los años de gobierno de Menem, 1989-1999). El Estado ha recuperado algunas capacidades importantes y varias de las principales políticas públicas estratégicas comenzaron a mostrar un contenido diferente al de la década pasada. En ese contexto, para entender los avances generados a partir del año 2003 en las diversas políticas sociales, así como los diferentes retos que las mismas atraviesan, se requiere ubicar a dichas políticas y sus transformaciones en un

---

<sup>7</sup> Isuani plantea una relación estrecha entre esos principios y la clásica tipología de Esping Andersen (1990), a saber: a) discrecionalidad se emparenta con el modelo liberal-residual; b) contribución se asocia al modelo conservador-corporativo; y c) ciudadanía se vincula con el modelo socialdemócrata.

marco temporal que, en línea con lo esbozado al trazar el panorama de los indicadores sociales, tiene su momento crítico de inicio a finales de 1989<sup>8</sup>.

### *SISTEMA PREVISIONAL*

Repetto y Andrenacci (2006) afirman que, entre las reformas de los '90, el caso más marcado de desestatización fue el de seguros de retiro o de vejez. Tras profundizarse los problemas de financiamiento de las jubilaciones y pensiones del sistema de reparto, se avanzó en una reforma que tendió a la construcción de un sistema de capitalización de aportes por parte de las administradoras privadas, a las cuales se les brindó una serie de garantías para incentivar su participación (Lo Vuolo et al, 1999). El cambio más importante fue la extensión parcial (como sistema paralelo) o total (como sistema obligatorio) de la lógica del sistema de seguros privados a la totalidad de los asalariados formales, a través de la ley Nro. 24.241 del año 1994. El Estado quedó a cargo de desarrollar mecanismos de cobertura de informales o de formales inestables y de bajos ingresos.

El objetivo principal de este tipo de reformas fue el aumento del ahorro interno nacional con estrategias que promovieran la capitalización individual y redujeran la dependencia de las cajas de seguros de retiro respecto de las finanzas estatales. El caso argentino fue particularmente poco exitoso en este aspecto. La reforma, que debió negociarse con instituciones sindicales aún fuertes, culminó en un sistema doble paralelo, mitad público, con subsistencia de las cajas tradicionales bajo la órbita del ANSeS, y mitad privado, en fondos de capitalización individual (las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, AFJPs). A pesar de los importantes cambios en la composición de los aportes y las edades y condiciones de retiro, al cabo de diez años de funcionamiento, ni el Estado había podido prescindir de los subsidios al sistema,

---

<sup>8</sup> Lo acontecido en el primer período de retorno a la vida democrática (1983-1989) no permite mostrar procesos de cambios significativos en la matriz de políticas sociales pre-existentes y que resultaba herencia de la conformada desde los años '40. Destaca, en todo caso, el débil pero importante reconocimiento de la pobreza como una señal de identidad de la sociedad argentina, hasta entonces caracterizada, desde lo real y lo simbólico, por tendencias de movilidad social ascendente y fuerte presencia de sectores medios.

ni las AFJPs habían generado un aumento sustancial del ahorro interno. La inestabilidad macroeconómica y la absorción de recursos por un persistente déficit fiscal implicaron, a su vez, que el cambio tampoco representara ganancias para sus beneficiarios.

Las mutaciones producidas en los '90 no resolvieron el desafío estructural de largo plazo, asociado a cómo atender a una gran proporción de trabajadores cuyos aportes no les aseguran una pensión mínima cuando abandonan el mercado de trabajo (Isuani, 1998). En una mirada centrada en el gasto provisional argentino, Rofman (2006) llamaba la atención respecto a los efectos negativos que sobre el fisco nacional tuvieron dos hitos de la reforma del sistema de pensiones en los '90: la reducción de las contribuciones patronales y la transferencia de los regímenes provinciales.

Un detallado análisis crítico sobre el sistema de pensiones generado a partir de la reforma de los '90 se encuentra en Goldberg y Lo Vuolo (2006). Cabe destacar acá los siguientes puntos remarcados por los autores: 1) profundización del desequilibrio financiero del sistema y de las cuentas fiscales; 2) deterioro de las condiciones de vida de los pasivos; 3) profundización del patrón distributivo regresivo; 4) caída de la cobertura; 5) desincentivos a la afiliación y a los aportes permanentes; 6) mayor fragmentación institucional y normativa. Estos elementos se complementan también, en opinión de los autores, con los impactos político-económicos derivados del creciente peso de las entidades privadas que administran los fondos de pensiones y con la promesa incumplida del sistema de capitalización de fortalecer crecientemente el mercado de capitales local.

Durante los años de gobierno de Néstor Kirchner variadas fueron las acciones destinadas a promover cambios en el sistema previsional, en general caracterizadas por aumento de haberes, inclusión de pensionados y reformas en la institucionalidad. La masiva incorporación a través de moratorias para personas que no cumplían todos los requisitos anteriormente previstos y las jubilaciones anticipadas para personas desempleadas con aportes incompletos, marcan hitos importantes cuyos impactos fiscales de mediano plazo no parecen del todo claros aún con la puesta en marcha del Fondo de Sustentabilidad del sistema de reparto. Precisamente este último instrumento se vincula a la

aprobación de la Ley Nro. 26.222, que entre otras cuestiones estableció: opción de regreso al sistema de reparto, vuelta obligatoria a dicho sistema a quienes tenían pocos fondos acumulados, cambio en el sistema de seguro colectivo de invalidez y fallecimiento en AFJP y comisión máxima del 1%.

En una mirada de conjunto sobre las reformas experimentadas en el sistema de pensiones en años recientes (desde 2003 a la fecha), el CELS remarca: “La incorporación de nuevos jubilados, el aumento de las jubilaciones y el cambio en el régimen representan un importante avance en la consideración de los jubilados y pensionados actuales. No obstante, queda pendiente una efectiva mejora en las prestaciones para quienes han soportado década tras década situaciones altamente desfavorables sin que se adopten medidas al respecto. También sería deseable discutir los límites que presenta el Régimen de Capitalización Individual y la necesidad de su revisión, así como del funcionamiento desintegrado que tiene el sistema provisional en su conjunto” (2008:300). En ese contexto de desafíos futuros debe ubicarse lo que sucederá realmente con la nueva ley de movilidad de los haberes jubilatorios, la cual dio lugar a encendidos debates en el ámbito legislativo.

Un aspecto crítico adicional lo representa la informalidad laboral y la dificultad de acceso a empleos dignos. Estos son otros aspectos/retos a considerar. SEL indica: “El más importante es el de la informalidad laboral, donde los progresos entre 2003 y 2007 han sido comparativamente modestos. Mientras que el desempleo ajustado por planes sociales se redujo del 23% al 9% de la PEA, la informalidad entre los asalariados con empleos de mercado bajó apenas de 42% a 39%. Tomando como base el segundo trimestre de 2003, al término del gobierno de Néstor Kirchner el desempleo cayó cerca de dos tercios y la informalidad menos de una décima parte” (2007:3).

## *EDUCACIÓN*

Entre las principales medidas de reforma de la Educación acontecidas en los años '90 destaca la transferencia, en el año 1992, de las escuelas secundarias y superiores no universitarias a las provincias, a partir de la ley Nro. 24.049, lo cual implicó una importante descentralización de establecimientos, recursos

humanos y presupuesto. Esto completó un proceso que tuvo una primera etapa bajo la dictadura militar durante los años setenta (nivel primario)<sup>9</sup>.

Al momento de la mencionada transferencia en los inicios de los `90, el poderoso Ministerio de Economía insistió en que esta modalidad de descentralización sería financiada por un significativo incremento en los recursos coparticipados, bajo la garantía de la implementación del nuevo plan de convertibilidad puesto en marcha en 1991 (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2004). Mirando el proceso retrospectivamente, fue evidente que la mayoría de los gobiernos provinciales no contaron por entonces con recursos suficientes (económicos, humanos y de infraestructura) para afrontar los costos de la descentralización de la educación secundaria (Cortés y Marshall, 1999). De esta forma, las acciones realizadas dieron un mayor protagonismo a las provincias, sin que eso implicase enfrentar con éxito temas tales como la calidad del servicio o la remuneración y capacitación docente.

Asimismo, en 1993 se aprobó la Ley Federal de Educación (Nro. 24.195), la cual modificó el marco legal vigente para el sector desde finales del siglo XIX. Esta norma promovió un cambio en la estructura de niveles y avanzó en la ampliación de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años. Rivas (2004) ofrece un detallado listado de acciones que comenzaron a activarse con la puesta en marcha de dicha norma, entre las cuales destacan: a) creciente importancia deliberativa y legislativa del Consejo Federal de Cultura y Educación; b) firma del Pacto Federal Educativo; c) renovación de los contenidos curriculares en todo el país; d) creación de la Red Federal de Formación y Capacitación Docente; e) institucionalización del primer sistema nacional de evaluación de la calidad educativa; f) inicio de un proceso de inversión de recursos nacionales en políticas compensatorias educativas; y g) puesta en marcha de diversos programas de asistencia técnica a las provincias, financiados con recursos de organismos internacionales. Al decir del propio Rivas: "Todas estas políticas estuvieron

---

<sup>9</sup> "El proceso de descentralización del gasto educativo se caracterizó por haber sido una decisión de origen fiscal mucho más que educativo y, en consecuencia, con un bajo nivel de planeamiento y planificación sectorial. Precisamente, la falta de planificación de ese proceso ha hecho que las provincias recibieran la ineficiencia de la estructura nacional sin poder desarmarla y le sumaran las propias ineficiencias de las estructuras provinciales" (Cetrángolo *et al*, 2002).



fuertemente condicionadas y marcadas por el ciclo económico de la década (...) El papel del gobierno nacional en materia educativa durante los 90 fue un híbrido de lógicas de poder y medidas educativas, a veces en continuidad y a veces contrapuestas” (2004:62-67).

Luego de que el gobierno de la Alianza no lograra resolver retos pedagógicos e institucionales asociados a la implementación de la Ley Federal de Educación y que avanzara en medidas poco eficientes con relación al financiamiento del sistema (en particular los salarios docentes), es el gobierno de Néstor Kirchner quien toma decisiones relevantes para afrontar los retos educativos del país.

Un hito descolante en la materia lo constituyó la aprobación de la Ley Nro. 26.075 de Financiamiento Educativo, que establece metas claras y señala los compromisos a ser asumidos por la Nación y las Provincias tendientes al efectivo cumplimiento de dichas metas. La principal de ellas es alcanzar el 6% del Producto Interno Bruto destinado a Educación, Ciencia y Tecnología, gradualmente desde 2006 hasta 2010, donde el esfuerzo para incrementar el Gasto Consolidado en este rubro habrá de repartirse entre un 40% por parte de la Nación y un 60% a cargo de las Provincias (CIPPEC, 2007).

Otro aspecto relevante de los años recientes en materia educativa lo representa la aprobación de una nueva Ley de Educación Nacional, acontecida en el año 2006. En ella destaca la extensión de la obligatoriedad a la educación secundaria así como la universalización de la sala de 4 años, entre otros aspectos.

Ambas normas, sumadas al papel del Consejo Federal del sector, constituyen aspectos importantes de una institucionalidad educativa que debe procesar conflictos y promover soluciones de enorme importancia en términos de inclusión y redistribución. Son retos del presente, pero sin duda también de los años por venir. En un sólido análisis de los retos del sistema, Veleda (2008) da cuenta de una serie de aspectos contextuales y propiamente educativos que afectan la integración social. Entre ellos vale destacar los siguientes: a) dificultades crecientes para retener a los alumnos en la escuela; b) empeoramiento de las condiciones de vida de los mismos; c) desarticulación entre las políticas educativas y las políticas sociales; d) deficiencias nutricionales y organizativas del servicio de comedores escolares; e) desigualdades en la

distribución de las condiciones materiales; f) injusticia del financiamiento educativo provincial; g) segregación socioeducativa entre escuelas; y h) segregación socioeducativa al interior de las escuelas. Los esfuerzos que debiesen hacer las diferentes provincias para atender estos y otros problemas en sus respectivas jurisdicciones torna aún más complejo el asunto, en tanto son muy diversas las posibilidades fiscales de cada jurisdicción para atender sus propios sistemas educativos, intentando cumplir al mismo tiempo con lo previsto en la mencionada Ley de Financiamiento Educativo.

### *SALUD*

El sector salud constituye uno de los más complejos en el campo de la política social, en particular por la coexistencia conflictiva de tres subsistemas: el privado, el seguro relacionado con la formalidad laboral (obras sociales)<sup>10</sup> y el público. Este último se ha venido deteriorando de forma creciente con el paso de los años, a la vez que se avanzó desde tiempo atrás en la descentralización del sistema hospitalario. Ambos aspectos, combinados, han generado dos problemas de singular importancia: por un lado, la pérdida de calidad del servicio dada la baja inversión pública y la sobredemanda; por el otro, la heterogeneidad de la atención sanitaria en consonancia con las capacidades propias de cada provincia y/o municipio con responsabilidad en el subsistema de salud pública<sup>11</sup>.

En lo que refiere a una caracterización global del sector, Cetrángolo *et al* afirman, comparándolo con el área de educación: "La situación de la salud pública es más compleja aún por diversas razones. En primer lugar, no existe como sucede en la educación, una definición constitucional sobre las potestades de la Nación en

---

<sup>10</sup> Para una comprensión de la dinámica de reformas y desafíos que enfrentan las obras sociales, se recomienda revisar los diversos trabajos de Claudia Danani sobre la materia. Aquí no se abordará, al menos en esta versión preliminar del documento.

<sup>11</sup> Maceira (2002) afirma que la estructura del gasto provincial en salud no se encuentra asociada a las características de la demanda sino a la oferta de servicios, lo cual se complejiza aún más cuando se observa que las transferencias realizadas a las provincias por el gobierno nacional son poco significativas y no guardan relación con las características propias de cada provincia.

materia de equidad en el acceso a este servicio. En segundo lugar, la existencia de una fuerte oferta de servicios de salud por parte de la seguridad social, mayormente en manos de organizaciones sindicales de organización centralizada, genera una dispersión de la cobertura y la dificultad de coordinar políticas. En tercer lugar, y muy vinculado con lo anterior, no existe una normativa que defina claramente los lineamientos de la política sanitaria para todo el país. Por último, pero no menos importante, la existencia de un mercado privado de la salud de características muy diferenciadas en cada región del país introduce una seria condicionalidad a cualquier proceso de reforma pensado exclusivamente desde el sector público. Como resultado de las particulares características que han rodeado las reformas de la política sanitaria y de las debilidades institucionales del sector público nacional, no es posible contar con indicadores de calidad de la salud para las diferentes provincias” (2002: 62).

En este campo de política social, el subsistema de salud pública fue quizás el que permaneció más alejado de las prioridades de la agenda gubernamental durante la pasada década, aunque pueden reconocerse dos hitos: la descentralización completó un lento proceso iniciado décadas atrás con la transferencia de los últimos hospitales nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires y se dio impulso desde el Estado Nacional a la figura de “Hospital Público de Autogestión” (HPA). Con el primero, fueron cobrando relevancia los ministerios o secretarías de salud provinciales. En cuanto al segundo hito, que autorizaba a los establecimientos públicos a facturar a las obras sociales los servicios prestados a sus afiliados, este no llegó a consolidarse. De esta manera, los resultados de la década muestran que transferir responsabilidades desde el centro a los niveles subnacionales no evita la posibilidad de que en esos nuevos ámbitos de decisión se reproduzcan prácticas centralizadas y burocratizadas como las que se buscaba resolver (Repetto et al, 2001), al mismo tiempo que se exagera la fragmentación del sector.

A partir del año 2002 y con mayor fuerza política en la etapa del gobierno de Néstor Kirchner, la rectoría ministerial del sector salud ayudó a recuperar la presencia estatal en el sector, con algunas medidas y programas de gran importancia. Una línea de intervención la representa aquello relacionado con la salud sexual y procreación responsable, destinada a promover igualdad de derechos con el respaldo financiero del ministerio nacional. Otra línea de

enorme importancia se relaciona con la política de medicamentos, donde destaca la puesta en marcha del Programa Remediar y la Ley de Medicamentos Genéricos. El proceso 2003-2007 fue acompañado también por una revitalización del papel del Consejo Federal de Salud, espacio anteriormente devaluado e incapaz de ser de utilidad a la construcción de consensos federales sobre la salud pública.

Pese a estos avances recientes, el sistema de salud argentino en general, y el subsistema público en particular, tiene retos muy significativos por delante. Según Maceira (2008), las obras sociales nacionales y provinciales cubren al 50% de la población, las empresas de medicina pre-paga sólo a un 10% (el sector más rico de la población) y el subsistema público al 37% de la población (los sectores menos favorecidos). Un aspecto crítico particular lo constituye el hecho de que un 40% de la población que acude a los centros de atención primaria y los hospitales públicos poseen algún tipo de cobertura, sin que el subsistema público recupere los costos en que incurre por atender a ese amplio número de personas. El propio autor agrega dos elementos posibles de ser interpretados en "clave" como desafíos de gran envergadura: por un lado, el hecho que del gasto de bolsillo en salud que realizan los más pobres, el 70% corresponde a compra de medicamentos; por el otro, la heterogeneidad de esfuerzos que hacen las provincias respecto al gasto en salud (en tanto algunas jurisdicciones gastan ocho veces más que otras).

### *LUCHA FRENTE A LA POBREZA*

En cuanto a la oferta programática en materia de lucha contra la pobreza, a partir de mediados de los años '90 y al menos hasta el 2002 se observó una alta volatilidad de las propuestas, junto con una multiplicación de intervenciones públicas orientadas a intentar resolver esta problemática. En esos años no solamente crecieron de modo desordenado los programas orientados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad desde la Secretaría de Desarrollo Social, sino también desde otras áreas que hasta ese momento habían desarrollado políticas universales o de otra índole, tal es el caso del Ministerio de Trabajo.

Los programas focalizados operaron, durante ese tiempo, a pequeña escala, de forma muy errática y sin perspectiva de integralidad, desatentos por lo general a las demandas y necesidades reales que emanaban de una nueva estructura social en pleno proceso de mutación (Repetto, 2000). En ese escenario de declarada preocupación por la desarticulación de la oferta programática contra la pobreza, durante el gobierno de la Alianza (1999-2001) se trató de avanzar a través de la coordinación de los diferentes programas que se dirigían a la misma población objetivo o que brindaban prestaciones similares, no obstante lo cual, los resultados alcanzados tanto en el plano de la gestión como del impacto en las condiciones de vida de la población, fueron muy malos.

Más allá de los problemas hasta aquí mencionados, las principales características de la oferta de programas sociales focalizados de la Argentina, han estado dadas históricamente por cuestiones como las que a continuación se sugieren: a) la llegada de nuevos funcionarios, generalmente implica una refundación de las principales líneas de intervención con el objetivo personalista por parte de éstos de tener “un programa propio”<sup>12</sup>; b) los intentos por comenzar todo de nuevo exacerban los conflictos por la asignación de recursos, tanto entre ministerios como al interior de los mismos; c) la falta de ideas claras incentivaba a las autoridades a adoptar intervenciones “recetadas” por expertos y organismos internacionales.

Tras la grave crisis que llevó al gobierno transitorio de Duhalde, se plasmó el más relevante esfuerzo presupuestario acontecido en la política social focalizada argentina durante su errática trayectoria de la última década. A principios del año 2002, desde el Ministerio de Trabajo se diseñó y puso en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, cuyo alcance en términos de cobertura no tiene precedentes en el país (llegando a atender a dos millones de beneficiarios) a inicios de su implementación.

Con la llegada del nuevo gobierno en el año 2003 y durante los años siguientes (hasta el 2007 esto fue claro), desde el Ministerio de Desarrollo Social se planteó

---

<sup>12</sup> Esto no significa necesariamente una “desactivación” de los programas vigentes hasta entonces, los cuales suelen permanecer como “capas geológicas”, sin evaluaciones serias que ayuden a definir la pertinencia o no de su continuidad.

reordenar la multiplicidad de programas existentes en esa cartera en tres grandes líneas: una de carácter más ligada a la economía social, otra relacionada con la problemática alimentaria y una tercera con eje en las familias de mayor vulnerabilidad. Esta perspectiva, arropada en aumentos muy considerables del presupuesto del ministerio, que se vio reflejada por ejemplo en el aumento significativo de la cobertura a las pensiones no contributivas, declaró además el interés de conformar una "Red Federal de Políticas Sociales", en la cual la intervención territorial se expresó en un abundante número de Centros de Integración Comunitaria (CICs) que se fueron construyendo en años recientes. Avances muy parciales en el Plan Ahí, cuyo propósito declarado es la gestión integral en el territorio comunitario, se inscriben en una misma línea de intervención que requiere ser fortalecida en sus alcances y capacidades de gestión.

A esto se suma la necesidad de lograr avanzar hacia una mejor y más eficiente articulación entre el mencionado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (aún con una población beneficiaria superior a 500.000 personas) y otros dos programas creados a partir del 2005 para dar salida a quienes estaban en dicho plan: por un lado, el Programa Familias (bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo padrón de cerca de 600.000 beneficiario se ha nutrido en un número importante de anteriores beneficiarios del programa de "Jefes") y por otro, el Seguro de Capacitación y Empleo, creado en el marco del Ministerio de Trabajo, que cuenta en la actualidad con un número cercano a 100.000 beneficiarios.

### 3 EL PROCESO POLÍTICO EN TORNO AL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: UN BREVE PARÉNTESIS CONCEPTUAL

Las esbozadas reformas experimentadas en cada ámbito de la política social argentina se inscriben (aún cuando hayan estado más ligadas a las dinámicas endógenas de un sector específico, que articuladas como conjunto) en un contexto político-institucional más amplio. Por tal motivo, debe prestarse atención a las reglas políticas y los procesos de toma de decisiones en la gestión de los programas y políticas sociales.

El proceso político y su incidencia en la formulación de las políticas públicas, se

constituye entonces en un aspecto fundamental a ser atendido. Este punto ha sido retomado con fuerza por el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), cuyos aspectos sustantivos del argumento central pueden sintetizarse del siguiente modo: El proceso de formulación de políticas públicas involucra la participación de múltiples actores políticos, sean estos actores estatales y del régimen político (presidentes, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas, líderes de partidos) como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil<sup>13</sup>. Estos actores actúan en diversos escenarios que pueden ser formales (como es el caso de las Asambleas Legislativas o los Gabinetes) o informales (tal es el caso de la acción política “en la calle”). Asimismo, este proceso de formulación de políticas públicas puede entenderse como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones, en cierto lenguaje analítico) entre los anteriormente mencionados y otros actores políticos. Mientras algunos intercambios de acciones o recursos son de carácter inmediato, en otros casos se trata de transacciones intertemporales. Y el modo en que éstas se llevan a cabo y se traducen en ciertas características de las políticas públicas, habrá de estar fuertemente condicionado por el sistema de instituciones políticas en su conjunto (el cual debe ser entendido en forma sistémica).

El mencionado argumento ofrece una perspectiva apropiada para explorar ciertas dinámicas de las políticas públicas, incluyendo sus procesos de reformas; no obstante lo cual, requiere complementarse con enfoques que le den una mayor fuerza explicativa al modo en que la estructura socio-económica (y el peso de las historias internas e internacionales) de los países, afecta los márgenes de acción política de ciertos actores, al tiempo que facilita la acumulación de poder e influencia por parte de otros.

En esa línea es apropiado seguir a González-Rossetti cuando interpreta al contexto político-institucional del siguiente modo: “...como el sistema político del país, sus instituciones formales e informales, su sistema de partidos, y las relaciones Estado-sociedad vigentes como resultado de su historia socio-política reciente. Funciona como un entramado o marco en el que tanto quienes toman

---

<sup>13</sup> Aunque dicho documento no enfatiza su papel, debe prestarse también atención a los actores del sistema internacional, sean estos países, ONGs de alcance global u organismos multilaterales.

decisiones, como los actores o grupos sociales, operan durante el proceso de políticas, y define la posición de influencia sobre el proceso de esos últimos – entre los que se encuentran, por ejemplo, los grupos económicos, los trabajadores organizados, la burocracia, y grupos de la sociedad civil<sup>14</sup>. Este contexto también incluye las reglas del juego formales e informales que presentan oportunidades y obstáculos tanto para los reformadores, como para los grupos sociales interesados. Finalmente, considera las circunstancias políticas, económicas y sociales que subyacen a la agenda pública en general, afectando al contenido y la viabilidad de la agenda pública, incluida la iniciativa de reforma” (2005:22).

El análisis del proceso político en torno a la política social implica profundizar en una perspectiva político-institucional que coloque el foco en lo que aquí denominaremos “institucionalidad social” (Repetto, 2004), debido a nuestra convicción de que para entender la complejidad de los problemas sociales y lograr intervenir exitosamente sobre los mismos, resulta fundamental analizar las características que adquieren las reglas formales e informales que enmarcan y condicionan el diseño y la implementación de las políticas y los programas sociales (Acuña y Repetto, 2006).

Las políticas sociales, tal lo esbozado, no son fáciles de definir, según se deriva del planteo de Titmuss: “El término política social no es una expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda” (1981:37). Por su parte, Fleury (2000) se encarga de llamar la atención sobre la necesidad de enriquecer desde distintas perspectivas el concepto de política social, entre las cuales subraya una mirada “relacional”, la cual se caracteriza por entender las políticas sociales como expresiones de la lucha de poder existente en momentos concretos de la historia de las sociedades modernas.

---

<sup>14</sup> Vale insistir en lo señalado en la cita previa, en el sentido de que no deben olvidarse los actores internacionales.



Una forma complementaria de entender las políticas sociales, es interpretándolas como aquel conjunto de decisiones y acciones del Estado que se orientan en gran medida (aunque no exclusivamente) en prevenir, reducir y eventualmente tratar el riesgo social. Esto puede perseguirse de diversas maneras: mediante acciones destinadas a igualar a las personas, a compensar las desigualdades a posteriori, o a prevenir que dichas desigualdades se traduzcan en riesgos de malestar extremos. Toda búsqueda de atacar el riesgo social procura lograr, más allá de sus expresiones de combate a la desigualdad, formas de suavizar las curvas de bienestar y malestar. O dicho de otra manera: procura estabilizar ingreso, acceso a bienes y servicios y, en suma, bienestar. También puede afirmarse, de modo complementario al enfoque señalado, que las políticas sociales van más allá de enfrentar los riesgos, siendo parte constitutiva de la búsqueda de sociedades más integradas y promotoras de movilidad social ascendente (Repetto, Filgueira y Papadópolos, 2006). La generación de ingresos y el fomento de condiciones para un efectivo ingreso y permanencia en el mercado laboral son otros aspectos fuertemente relacionados con la política social.

Estas notas conceptuales tienen, en síntesis, el propósito de llamar la atención, desde el punto de vista político, sobre tres cuestiones críticas de la política social argentina: a) el modo en que se organiza, distribuye y fluye el poder en una sociedad determinada habrá de afectar los contenidos y las dinámicas de las políticas públicas llevadas adelante por los Estados que gobiernan dichas sociedades; b) los complejos vínculos entre la institucionalidad política y la institucionalidad social, en la cual se inscribe tanto la priorización de ciertos temas en la agenda gubernamental como cierto tipo de respuestas públicas a los mismos, deben enmarcarse en procesos estructurales de cambios en las correlaciones de fuerzas socio-económicas y políticas; y c) el contenido concreto que tengan las políticas sociales (y su respaldo en términos de recursos presupuestarios y técnicos) habrá de estar fuertemente asociado al modo en que la dinámica política general, y la específica al campo de lo social influyen sobre “cada juego de política social”.

## 4 LA MEJORÍA DE LOS INDICADORES SOCIALES: ¿IMPACTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES?

El crítico escenario social con que se enfrentó el gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 fue enfrentado por el mismo gobierno a través de modos diversos. El primero de ellos, cuyos detalles y especificidades escapan al contenido de este trabajo, se relaciona con el activo rol del Estado para aprovechar un ciclo económico internacional favorable para el tipo de inserción que la economía argentina podía tener en dicha coyuntura en el mercado mundial. Otro aspecto, también caracterizado por un activismo estatal novedoso para la política argentina reciente, se vincula al esfuerzo por mejorar la institucionalidad del mercado de trabajo, facilitando así que el fuerte crecimiento económico se reflejase en la creación de una importante cantidad de puestos de trabajo. En la misma línea cabe mencionar lo acontecido en el ámbito de la salud pública, y en parte también en lo relacionado con el sistema educativo.

Resaltados esos signos positivos del papel del Estado en la política social, sí es menester acotar que resulta difícil (tanto por el clásico problema de “atribución” como por la juventud de ciertas reformas introducidas) clarificar, en algunos casos, el grado de asociación entre los cambios generados en la institucionalidad y la política social desde el 2003 en adelante y la mejoría de ciertos indicadores sociales. Lo que sí es evidente, como mostraremos a continuación, es que al menos hasta el 2006 muchos indicadores sociales mejoraron, sobre todo en comparación al crítico escenario del año 2003.

Por ejemplo en materia de pobreza, la misma afectaba en el 2003 al 54% de las personas (42.7% de los hogares), mientras que la indigencia afectaba al 27,7 % de las personas (20.4 % de los hogares). A finales del 2006 la pobreza había disminuido al 26.7% de personas (19.2% de los hogares) y la indigencia también se había reducido al 8.6% de las personas (6.3% de los hogares). Tendencias de mejoría también se vislumbran en un indicador como el de Necesidades Básicas Insatisfechas, en general menos sensible a las coyunturas económicas, y más relacionado con inversiones pública de mediano/largo plazo.

En materia del mercado de trabajo, una mirada al período que se inició en el 2003 permite registrar también avances de singular importancia, tales como los que

reseña el SEL: "Desde la segunda mitad de 2003 salieron del desempleo casi 1.500.000 personas; otras 700.000 cambiaron los planes sociales por un empleo de mercado; y 1.000.000 de nuevos trabajadores encontraron ocupación. Son más de 3 millones los empleos creados en el período. Aunque alrededor de 1.300.000 personas buscan trabajo (lo que no es poco en un país carente de seguros sociales universales) es posible postular que el desempleo ha dejado de ser un desequilibrio grave. Por primera vez en casi una década y media, el temor a la pérdida de empleo no está al tope de las preocupaciones de la sociedad" (2007:1).

Reconociendo en lo laboral el activo papel del Estado en tiempos recientes, CELS pasa revista a algunas medidas concretas: "El aumento del salario mínimo, vital y móvil, la incorporación de los aumentos de salario de suma fija al salario básico, el impulso para que se retomaran las negociaciones colectivas de trabajo, la derogación de la denominada "Ley Banelco" a través de la ley 25.877 de 2004, que intenta reordenar el mercado laboral, el aumento de las jubilaciones mínimas, etc., fueron todas medidas que impulsaron una drástica reversión de la crítica situación imperante hace largo tiempo, que se agravó acentuadamente a partir de 2002 (2008:309-310).

La reactivación de la producción industrial y de la construcción tuvo un impacto significativo en el descenso de la desocupación (la que hacia fines del 2007 y según cifras oficiales se ubicaba alrededor del 8% de la población económicamente activa). Este aumento de la ocupación, fuertemente asociado al crecimiento económico que se puso de manifiesto con fuerza a partir del 2003, ha estado acompañado también de una importante recomposición del salario real promedio y de la ocupación de la mano de obra.

A su vez, cuando se analiza la desigualdad en la Argentina en tiempos recientes según el Índice de Gini (y tomando fuentes oficiales), pueden hacerse al menos dos tipos de análisis: por un lado, aquel que se centra en el mediano plazo; por el otro, el que se concentra en el corto plazo. Respecto al primero, puede afirmarse que si se observa el Gini de 1992 y el del año 2006 (segundo semestre), este último es mayor que al inicio de los años '90 (en 1992 era 0,450 y en el 2006 era de 0,483). En cuanto a una perspectiva más acotada en el tiempo, por ejemplo casi todo el gobierno de Néstor Kirchner, puede afirmarse que la desigualdad medida por Gini bajó de modo importante, ya que a inicios del año 2003 era de

0,541 (y, tal lo indicado, registró un valor de 0,493 a finales del 2006).

Una mirada complementaria y con perspectiva similar podría hacerse cuando se analiza la distribución del ingreso según deciles, atendiendo en particular la relación entre lo que recibe el primer y el décimo decil. Mientras en el año 1992 esa diferencia era de 19 veces, a finales del 2006 era de 29,9 veces. En un plazo menor (2003-2006) los resultados son más optimistas, toda vez que a inicios del gobierno de Néstor Kirchner esa diferencia era de 40,4 veces, mientras que casi cuatro años después dicha diferencia había disminuido a 29.9 veces.

## 5 PRINCIPALES APRENDIZAJES Y RETOS EN MATERIA SOCIAL PARA EL PROGRESISMO.

Vale concluir este trabajo panorámico general (y por ende con escaso margen para los análisis detallados) señalando un par de lecciones aprendidas y remarcando un conjunto de retos por venir. Claro está, por supuesto, que se trata de aprendizajes y desafíos que sólo tienen sentido si la agenda normativa (ideológica) y política que los enmarca es una de carácter progresista.

Primera lección: la importancia de la política en general y del Estado en particular. Como se indicó en los inicios del trabajo, la mayor novedad del gobierno de Néstor Kirchner respecto a sus antecesores inmediatos fue reforzar un liderazgo político perdido. Eso se expresó, en el marco de una tendencia internacional en similar dirección, en una recuperación de ciertas capacidades, fiscales pero sobre todo políticas, del Estado. El explícito reconocimiento de que se requiere cierto tipo de políticas públicas y no otras para romper con las tendencias hacia la fragmentación y exclusión social resultó un aprendizaje importante para la Argentina reciente.

Segunda lección: los cambios sectoriales progresistas requieren apoyo político y liderazgo técnico. Algunos cambios importantes en la institucionalidad y las políticas sociales argentinas tuvieron mucho que ver no solamente con la revitalización del poder presidencial (aspecto siempre complejo en un país con tendencias a una muy fuerte concentración de poder en la instancia Ejecutiva), sino también con que los ministros y/o autoridades (y sus equipos) de algunos de los diversos sectores de la política social lograron provocar sinergias entre el

apoyo presidencial y sus propias capacidades técnicas. Por ende, saber combinar respaldo político y solidez técnica resulta una enseñanza fundamental para el presente y el futuro de la política social argentina.

Con relación a los retos, los habremos de diferenciar en cuatro grupos: a) los referidos a la situación social; b) los relacionados con el gasto social; c) los vinculados a sectores específicos de la política social; y d) los asociados a aspectos críticos de la institucionalidad social.

El primer reto fundamental relacionado con la situación social refiere a que la mejoría en muchos indicadores sociales en el corto plazo de un gobierno (2003-2007) no debe hacer perder de vista que la pobreza, la indigencia, la distribución del ingreso (entre otros) siguen en niveles altos, por ejemplo comparándolos con inicios de los años '90. El segundo de los retos está estrechamente relacionado con las enormes heterogeneidades que presenta el país respecto a su estructura social, generando asimetrías y desigualdades que borran cualquier idea de "país homogéneo". Y para concluir este primer grupo de retos, destaca la gran incidencia de la informalidad laboral, cercana aún al 40% de la población económicamente activa, lo cual parece mostrar fuertes limitaciones del mercado de trabajo para seguir absorbiendo a ese gran número de personas, lo que se asocia también al terreno perdido en las últimas décadas por los trabajadores respecto a su participación agregada en la renta nacional.

En cuanto a los retos relacionados con el gasto social, destaca uno en particular, expresado bien por Isuani: "...la sociedad argentina experimentó (...) transformaciones profundas en su estructura; la retracción de la capacidad productiva y regulatoria del estado, la apertura y competencia internacional y la flexibilidad laboral que transformó el mercado de trabajo con aumentos en la desocupación, subempleo y precarización; se incrementó significativamente la pobreza y la desigualdad de ingresos. No obstante estas monumentales transformaciones, el Estado de Bienestar experimentó cambios, pero ellos no modificaron lo que denominamos la "naturaleza profunda" que poseía antes de dichas transformaciones de la sociedad" (2007:20). Esta naturaleza profunda, al decir del autor, refiere su rigidez a favor de la concentración del gasto en el sistema previsional, el cual favorece a los trabajadores formales.

En relación a los retos de sectores específicos de la política social, sobresalen varios (relacionados con los sectores antes presentados). En el sistema previsional, emerge la necesidad de encontrar soluciones políticas, fiscales y técnicamente sostenibles que permitan atender a la población con inserción precaria en el mercado de trabajo. En lo educativo, resulta primordial avanzar en materia de calidad del servicio, atendiendo a desigualdades sociales y territoriales que afectan su potencial para promover una mejor calidad de vida tanto de los individuos como de las familias. En la salud, emerge una vez más la necesidad de generar sinergias entre los diversos sub-sistemas que lo conforman, requiriéndose mejorar, asimismo, la atención del sub-sistema público “en clave” de mayor equidad social y regional. En el ámbito de la lucha frente a la pobreza, el reto mayúsculo se vincula a generar, para la población en dicha situación, rutas críticas (dentro de una oferta programática que aún requiere articularse mejor) que promuevan hasta donde sea posible la inserción en el mercado de trabajo formal, siempre atendiendo al reconocimiento de que el mismo tiene fuertes límites estructurales para absorber población vulnerable y con bajos niveles de capital humano.

Finalmente, respecto a los retos en términos de institucionalidad social (y por ende transversales a diversos sectores y servicios sociales), destacan tres. Primero, la necesidad de avanzar de un modo sistemático y preciso hacia una reconstrucción/reconfiguración del sistema de derechos sociales que permita enfrentar seriamente la desigualdad, lo cual no sólo implicará nuevas leyes en temas críticos de la política social (algunas de las cuales ya fueron aprobadas durante el gobierno de Néstor Kirchner) sino una mayor coherencia, “en clave de derechos”, de la acción de los tres poderes del Estado, (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Segundo, la necesidad de transitar una mayor integralidad de las intervenciones estatales del Poder Ejecutivo Nacional en el campo de las políticas sociales. Si bien ha ido quedando en el pasado la minimalista concepción de reducir este ámbito de gestión pública a las acciones frente a la pobreza, aún queda mucho por hacer en cuanto a pasar del dicho al hecho respecto de cómo enfrentar la multidimensionalidad de los problemas sociales (sean estos aspectos globales como la desigualdad y la pobreza, o cuestiones más acotadas, pero no por eso menos importante, como la inserción de los jóvenes o la calidad educativa). Y tercero, es pertinente avanzar en una mejoría de lo que podría denominarse “un sistema federal de política social”; dada la descentralización

del sistema educativo y de la salud pública, sumado a la gestión territorializada de la oferta del Ejecutivo Nacional en términos de programas frente a la pobreza y el desempleo (procesos que operan en el marco de grandes heterogeneidades en materia de capacidades y culturas de gestión provinciales y municipales), parece requerirse un relanzamiento de los Consejos Federales hoy existentes.

Palabras finales. Aquellas dos lecciones aprendidas no serán sin duda las únicas que derivan del análisis de la reciente experiencia argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner, pero son sin duda condición necesaria para afrontar el enorme e interrelacionado grupo de retos (de diversa índole, como vimos) que enfrenta la política social argentina. Fortalecer el tránsito de los dichos a los hechos en materia de progresismo de la política social argentina requiere solvencia fiscal, conocimiento y solidez técnica, pero sobre todo, capacidad política para cambiar aquellas correlaciones de fuerzas que condujeron en un pasado no muy lejano, a políticas sociales limitadas, acotadas, excluyentes. Y ese no es un asunto menor, claro está.

## BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2006). *La institucionalidad de la políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2006*, Ed. Planeta, Washington D.C.

Beccaria, Luis (2006). "Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina", en *Revista de la CEPAL*, Nro. 89, agosto, Santiago de Chile.

Beccaria, Luis (2005). "El mercado laboral argentino luego de las reformas", en Beccaria, Luis y Mauricio, Roxana (eds.) *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, Buenos Aires.

Beccaria, Luis y Groisman, Fernando (2005). "Las familias ante los cambios en el mercado de trabajo", en Beccaria, Luis y Mauricio, Roxana (eds.) *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, Buenos Aires.

Bertranou, Evelina y Bonari, Damián (2003). *El gasto social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*, Fundación Arcor, Córdoba.

CELS (2008) *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar; Jiménez, Juan Pablo; Devoto, Florencia y Vega, Daniel (2002). *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*, CEPAL, Serie "Estudios y Perspectivas" N° 12, Argentina.

CIPPEC (2007). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Anual. Período Abril 206-Abril 2007*, Programa de Educación, Buenos Aires.

Cortes, Rosalía y Marshall, Adriana (1999). "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa" en *Desarrollo Económico* vol. 39, Nro. 154, Buenos Aires, julio-septiembre.

Danani, Claudia y Lindemboin, Javier (2003). "Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino", en Danani, Claudia y Lindemboin, Javier (comps.) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Biblos, Buenos Aires.

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

Fleury, Sonia (2000). *Políticas sociales y ciudadanía*, Notas de Clase, INDES, Washington DC.

Gasparini, Leonardo (2004). "Pobreza, desigualdad y políticas públicas en la Argentina", presentación realizada en el Segundo Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza.

Goldberg, Laura y Lo Vuolo, Rubén (2006). *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*, Ciepp / Miño y Dávila, Buenos Aires.

González-Rossetti, Alejandra (2005). *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*, Serie Estudios y Perspectivas, Nro. 39, CEPAL, México D.F.

Isuani, Aldo (2007). "El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable", mimeo, Buenos Aires.

Isuani, Aldo (1998). "Una nueva etapa histórica" en Isuani y Filmus (comp.) *La Argentina que viene* Grupo Edit. Norma, Argentina.

Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez, Corina (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila /CIEPP, Madrid.

Maceira, Daniel (2008). "Sistema de salud en Argentina", presentación, CIPPEC/CEDES, Buenos Aires.

Maceira, Daniel (2002). "Financiamiento y equidad en el sistema de salud argentino", CEDES, Buenos Aires.

Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*, Planeta, Buenos Aires.



Paz, Jorge (2004). "Argentina: Dinámica de la protección social y el mercado laboral, 1995-2002", en Bertranou, Fabio (ed.) *Protección social y mercado laboral*, OIT, Santiago de Chile.

Repetto, Fabián (2008). "Política social y redistribución en la Argentina: la historia reciente, los retos futuros", ponencia presentada en Foros del Bicentenario, IV Encuentro, *Políticas Públicas para la reducción de la desigualdad*, Secretaría de Cultura, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 26 de septiembre.

Repetto, Fabián (2004). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Documento de Trabajo No. I-52. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.

Repetto, Fabián (2000). "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.

Repetto, Fabián; Figueira, Fernando; y Papadopoulos, Jorge (2006). "La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes", mimeo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C.

Repetto, Fabián y Andrenacci, Luciano (2006). "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina", en Andrenacci, Luciano (ed.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, Buenos Aires.

Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2004). "Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización", en Jordana, Jacint y Gomá, Ricard (comps.) *La descentralización en América Latina*, Barcelona.

Repetto et al (2001). *La descentralización de las políticas sociales en Argentina*, mimeo, CEDI, Buenos Aires.

Rivas, Axel (2004). *Gobernar la educación*, Granica, Buenos Aires.

Rofman, Rafael (2006). "El costo del sistema de pensiones en Argentina", en Flood, María Cristina Vargas de *Política del gasto social. La experiencia argentina*, La Colmena / Asap, Buenos Aires.

SEL (2007). *Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina*, diciembre, Buenos Aires.

Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Taurus, Buenos Aires.

Titmuss, Richard (1981). *Política Social*, Ariel, Barcelona.

Veleda, Cecilia (2008). *Políticas de inclusión, justicia e integración*, CIPPEC/Proyectos Nexos, Buenos Aires.

---