

Libros de **Cátedra**

# Políticas Sociales en Argentina

Ernesto B. Zambrini y Mariana Gabrinetti  
(coordinadores)

FACULTAD DE  
TRABAJO SOCIAL

**S**  
sociales

  
EDITORIAL DE LA UNLP



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

# POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA

Ernesto B. Zambrini  
Mariana Gabrinetti  
(coordinadores)

Facultad de Trabajo Social



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

  
EDITORIAL DE LA UNLP

*A Juan Manuel Alegre,  
amigo y compañero.*

# Agradecimientos

Agradecemos a la universidad pública, donde nos hemos formado y en especial, a la Universidad Nacional de La Plata, que siempre ofrece posibilidades de crecimiento y desarrollo en pos de mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje y con una perspectiva de inclusión social.

Agradecemos a EDULP, la posibilidad de hacer accesible a las y los estudiantes las producciones de la cátedra.

A nuestra querida Facultad de Trabajo Social.

A las y los estudiantes, que nos hacen pensar.

# Índice

<b>Introducción</b> _____	6
<i>Ernesto B. Zambrini y Mariana Gabrinetti</i>	
<b>Capítulo 1</b>	
¿Un campo de las políticas sociales? una propuesta de análisis desde la sociología reflexiva _____	8
<i>Germán Arriaga</i>	
<b>Capítulo 2</b>	
Estado y movimiento obrero: orígenes de la seguridad social en la Argentina _____	24
<i>Ernesto B. Zambrini</i>	
<b>Capítulo 3</b>	
Políticas sociales y Trabajo _____	34
<i>Mariana Gabrinetti</i>	
<b>Capítulo 4</b>	
Aportes al análisis de la constitución del sistema educativo en Argentina en los inicios del Estado- Nación _____	53
<i>Abadía, Mariana; Arriaga, Germán; Daraya, Valeria; Schiavi, Marcos y Reitano, Pablo</i>	
<b>Capítulo 5</b>	
La política sanitaria en contexto neoliberal: tensiones y desafíos para las prácticas en salud _____	65
<i>Abadía, Mariana; Cuevas, Laura; Daraya, Valeria</i>	
<b>Bibliografía ampliatoria</b> _____	75
<b>Los autores</b> _____	79

# Introducción

*Ernesto B. Zambrini y Mariana Gabrinetti*

Este libro es una producción colectiva de la cátedra Política Social de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, que esperamos se constituya en una contribución para la formación de las y los estudiantes.

En el capítulo 1, Germán Arriaga desarrolla los aportes de la sociología reflexiva de Pierre Bourdieu para analizar a las políticas sociales como campo; se trata de un capítulo atravesado por una riqueza teórica que logra dar cuenta del complejo entramado que constituyen las arenas en las que se ponen en juego los intereses de los diferentes actores que se encuentran implicados en este campo en cuestión.

En el capítulo 2, Ernesto B. Zambrini parte de una perspectiva historiográfica para analizar los orígenes de la Seguridad Social en Argentina, preguntándose si respondieron a una iniciativa estatal o si en cambio, se conformaron a partir de la presión ejercida por parte de las diferentes organizaciones gremiales sobre el Estado. En este capítulo el autor formula la pregunta y para responderla analiza exhaustivamente el contexto social y político de la Argentina y a la vez, atiende al escenario mundial, delineando el entorno en el que se sucedieron las luchas que signaron los orígenes de la Seguridad Social en el caso argentino.

En el capítulo 3, Mariana Gabrinetti estudia las relaciones entre las políticas sociales y el trabajo. En primer término, ubica al trabajo en cuanto a noción y refiere a los valores que éste ha asumido en las sociedades modernas. Luego analiza cómo se fue constituyendo la protección social –y un sistema de protección social- en torno al trabajar y al trabajo en clave histórica. Para ello, repasa en las políticas públicas con las que articulan las políticas laborales y las políticas sociales en los diferentes períodos y repasa particularmente en los diferentes enfoques que asumen las políticas sociales desde una perspectiva signada por el componente de historicidad que abarca desde los inicios del siglo XX hasta la actualidad.

En el capítulo 4, Mariana Abadé, Germán Arriaga, Valeria Daraya, Marcos Schiavi y Pablo Reitano abordan la política educativa del caso argentino durante la conformación del Estado-Nación; para ello atienden particularmente a las funciones de educación y propaganda del Estado. Se trata de un análisis donde se reflexiona sobre la conformación de diferentes representaciones y se identifica a los diferentes actores que participaron en dicha coyuntura de la configuración de este sistema.

En el capítulo 5, Mariana Abadé, Laura Cuevas y Valeria Daraya parten de la perspectiva de campo de las políticas sociales para aplicarla puntualmente en el análisis de las políticas en salud en Argentina en el marco de un contexto neoliberal. Estudian a las políticas sanitarias del caso

argentino reparando específicamente en el rol estatal en dicho escenario. En su análisis, atienden particularmente a la relación entre el contexto, las políticas de salud y las prácticas de los sujetos trabajadores. Resulta un aporte singular el estudio que presentan sobre las implicancias del sistema sanitario y a la vez, la función que en él asumen los sujetos trabajadores atravesados por políticas de corte neoliberal.

Los capítulos que integran este libro, desarrollan diversos aspectos que conforman las políticas sociales en tanto campo; su lectura va configurando un prisma a partir del cual invitamos a los lectores y lectoras a recorrer desde una perspectiva histórica que comprende desde los inicios de la constitución del sistema de seguridad social hasta llegar a las problemáticas actuales que se presentan en el caso argentino en la provisión de bienestar.

# CAPITULO 1

## ¿Un campo de las políticas sociales? una propuesta de análisis desde la sociología reflexiva

*Germán Arriaga*

*Lo preconstruido está en todas partes*

PIERRE BOURDIEU, Una invitación a la sociología reflexiva

A pesar de la heterogeneidad regional de América del Sur las políticas sociales han procurado una presencia relevante en el transcurso del siglo XXI. Tanto por las intervenciones del Estado destinadas a las políticas sociales constatadas en el incremento de la participación del PBI, como por la extensión en la cobertura de destinatarios y destinatarias, los países latinoamericanos se orientaron hacia una reconfiguración de su estructura en materia de seguridad social, reformas del sector salud y políticas redistributivas. Aunque distintos éstos de los proyectos neoliberales de la década de 1990, donde primó la restricción a la participación estatal y un marcado predominio del mercado en la provisión de bienes y servicios, asistimos a partir del 2015 a un nuevo giro hacia un neoliberalismo tardío. Esto es, en términos de García Delgado y Gradin (2017) una nueva etapa neoliberal en la región signada por la irrupción de un sujeto empresarial como actor relevante involucrado sin mediadores en la gestión de políticas públicas, junto a los tradicionales postulados de endeudamiento externo, apertura económica y desindustrialización, pero *tardío* en relación al conocimiento de los límites del modelo económico y político del consenso de Washington. Además, en un contexto internacional multipolar diferente al horizonte político de los '90 y con los antecedentes de un giro neodesarrollista latinoamericano (2003-2015) atravesado por una conciencia de promoción y ampliación de derechos en nuestras sociedades.

Problematizar las políticas sociales conlleva la difícil tarea de definir las conceptualmente en relación al espacio que ocupan al interior de la estructura social, qué papeles juegan en lo que refiere a la "cuestión social", cuáles son los partícipes principales de ese juego y qué intereses tienen, cuáles son los bienes y/o servicios puestos en acto, qué entidades y organismos implementan e impulsan, qué entrecruzamientos adquieren en relación a otros proyectos o programas de políticas públicas, si restringen la distribución, reproducen o disminuyen la desigualdad, la pobreza y exclusión social. Todos interrogantes válidos y necesarios que además presentan aristas y dimensiones complejas para su abordaje.

De ello se sigue que, el desarrollo de las políticas sociales es producto de un proceso social y político complejo en el cual confluyen dos dimensiones en pugna. La primera, como dimensión

*teórica-conceptual* da cuenta de una conformación del campo de estudio y académico de las políticas sociales relativamente reciente donde se disputan en él diversas miradas acerca de qué se entiende por política social. Sin ser exhaustivos, se trata de perspectivas que ubican las especificidades de las políticas sociales (en adelante PS) en su tendencia hacia la universalidad, en su potencial capacidad en tanto instrumento de integración social, enfoques que promueven tipologías en periodos históricos particulares, tomando posición y en consecuencia presentan disputas o posiciones encontradas. La segunda, como dimensión *sociopolítica* expresa una disyuntiva en los entrecruzamientos de localización de las PS en su carácter de funcionales al régimen de acumulación y potencial capacidad de impactar fuertemente en la producción y reproducción de las condiciones de vida de una población que se constituye como destinataria.

Y decíamos más arriba en pugna, porque en estas se dirimen los modos y alcances de intervención estatal de las PS, así como también las modalidades que adquieren en periodos históricos particulares de las sociedades contemporáneas latinoamericanas. Es necesario que las ciencias sociales y la investigación dedicada al análisis de políticas incluyan en su análisis la perspectiva histórica, sin caer, al decir de Elias (1998), en la camisa de fuerza de los “formalismos petrificados” reduciendo la comprensión a un conjunto de esquemas axiomáticos.

La propuesta del presente capítulo centra sus esfuerzos en recuperar una perspectiva de análisis para el abordaje de las PS, considerando como punto de partida la sociología reflexiva de Pierre Bourdieu y en particular, los desarrollos teórico-conceptuales en torno a la construcción de los campos como microcosmos del mundo social, el Estado como metacampo y las construcciones de sentido común al interior de los esbozos del campo de las políticas sociales argentino. A través de la perspectiva de análisis que ofrece la sociología reflexiva de Pierre Bourdieu, mediada por los conceptos de campo, capital y *habitus*, se explora la posibilidad de contribuir hacia una definición de PS que comprenda en su historicidad, los agentes e instituciones en pugna involucrados en el juego de las intervenciones del Estado destinadas modificar las condiciones de vida de la población a la que son dirigidas.

## Una sociología reflexiva para las políticas sociales

Hacia principios de los años 90, Pierre Bourdieu junto a sus colaboradores emprenden un estudio colectivo de las problemáticas sociales en Francia, publicado y ampliamente reconocido como *La miseria del mundo* (1993), un trabajo que recuperó las voces de diversidad de individuos de zonas suburbanas que vivenciaron la pobreza, marginalidad y exclusión social cristalizando las dinámicas sociales de las políticas neoliberales y los procesos de globalización existentes. En los últimos años de su vida, orienta sus estudios a manera de denuncias de las consecuencias sociales que traen aparejadas la imposición y dominación del neoliberalismo junto a la retirada del Estado de la vida social en pos de una mercantilización de sectores públicos (Bourdieu, 1999, 2000, 2001, 2002a) y la aniquilación de las instituciones de bienestar: “Creo que la mano izquierda del Estado tiene la sensación de que la mano derecha ya no sabe o, peor aún, no

quiere realmente saber lo que hace la mano izquierda. En cualquier caso, ya no quiere pagar su coste” (Bourdieu, 1999:12).

En el marco de una tradición estructuralista e histórica, la sociología de Pierre Bourdieu se sustenta sobre una ontología social escindida de la lógica cartesiana en su rechazo a la separación entre objeto y sujeto, en la cual el universo social, sus sociedades, su historicidad y estructuras se encuentran atravesadas por una suerte de doble existencia, “doble vida” o doble objetividad: una doble existencia entendida, en primer lugar, como “objetividad del primer orden” comprendida por una distribución de recursos materiales y medios de apropiación de diferentes especies de capital como también por una “objetividad de segundo orden” en tanto formas de clasificación, esquemas mentales y corporales que funcionan como patrones simbólicos de las prácticas de los agentes sociales (Bourdieu, 2007). Para introducir la capacidad de agencia de seres humanos aptos de tornar significativo el mundo que los rodea, conforma e interpela y como parte de la realidad misma del mundo social, propone la articulación dialéctica entre dos momentos, el objetivista y subjetivista, donde prima la ruptura epistemológica del primero, esto es, la construcción de estructuras objetivas como espacios de posiciones y la distribución de recursos sociales, por sobre el segundo, la introducción de la experiencia de los agentes, los principios de percepción, disposiciones y apreciación que “moldean” la acción (Bourdieu, 2013). En otras palabras, recupera al agente social que produce y reproduce determinadas prácticas.

La reflexividad es entendida como retorno del sujeto sobre sí mismo en torno al objeto del conocimiento desde una tradición epistemológica que reconoce sus raíces en la filosofía de las ciencias e historia francesa, aunadas por el propio Bourdieu en “un racionalismo histórico” (Bourdieu y Wacquant, 2008:9). Se trata de una reflexividad que puede efectuarse en distintos niveles, como tuvo oportunidad de desarrollar en *Meditaciones Pascalianas* (1997) es un retorno por el que pugna sobre la construcción misma del objeto y *objetivar al sujeto objetivante* en la práctica científica<sup>1</sup>. Esto último implica, principalmente una “construcción social de la realidad social” en la medida en que se analizan los condicionamientos e implicancias de las posiciones, todo aquello en juego en la mirada con que el investigador se aproxima a la realidad, además de su propia inserción institucional. Una reflexividad que se presenta como parte de un “imperativo absoluto” frente a la universalización de conceptos particulares propios del imperialismo cultural, aunque con una génesis histórica que se desconoce como tal y que acompañan las políticas neoliberales junto a la destrucción del Estado social (Bourdieu y Wacquant, 1999).

Se trata de una perspectiva teórico-metodológica que torna necesario poner en juego estos dos modos de existencia de lo social, considerándolos como una relación construida, en la cual lo social se hace “en las cosas”, a la manera durkheimiana (en sus condiciones objetivas) y en las estructuras social ya internalizadas, en la corporeidad de los agentes. Como el lector observara en los próximos apartados, dicha doble existencia de lo social toma forma conceptual bajo *campos sociales* constituidos históricamente y *habitus* como sistemas de disposiciones.

---

<sup>1</sup> Para el rol de la noción de reflexividad en la obra de Pierre Bourdieu, cfr. Baranger, Denis (2018).

La caracterización de este enfoque teórico-metodológico y proyecto epistemológico en tanto *ciencia sociohistórica total* con miras hacia la incorporación de los procesos de construcción social y los fenómenos humanos susceptibles de ser analizados de manera relacional puede ser enunciada como un *estructuralismo constructivista o constructivismo estructuralista*, definición de su trabajo aceptada por el propio P. Bourdieu y que entiende por estructuralismo

[...]que existen en el mundo social mismo, y no solamente en los sistemas simbólicos, lenguaje, mito, etc., estructuras objetivas, independientes de la conciencia y de la voluntad de los agentes, que son capaces de orientar o de coaccionar sus prácticas o sus representaciones (Bourdieu, 1988: 127).

Mientras que por constructivista se comprende

[...]que hay una génesis social de una parte de los esquemas de percepción, de pensamiento y de acción que son constitutivos de lo que llamo habitus, y por otra parte estructuras, y en particular de lo que llamo campos y grupos, especialmente de los que se llama generalmente las clases sociales (Ibid.)

Entonces, la propuesta se sustenta sobre la superación de aquellos pares dicotómicos que predominan en las ciencias sociales: objetivismo y subjetivismo o individuo y sociedad que dan cuenta de dos modalidades de existencia de lo social, aparentemente opuestos y presentados por Bourdieu en relación dialéctica relacional ya que si se consideran las representaciones subjetivas se puede “dar cuenta especialmente de los hechos cotidianos, individuales o colectivos que tienden a transformar o a conservar esas estructuras” (Bourdieu, 1988:129).

Llegado a este punto, se plantea como necesario un esfuerzo de retraducción orientado hacia el lenguaje que articula nociones y marcos conceptuales de las políticas sociales desde tradiciones diversas vinculado al enfoque reflexivo. Si aceptamos que las políticas sociales se orientan en términos de mecanismos que operan particularmente en la redistribución mediante específicos mecanismos de transferencia (Isuani,1991), la dimensión del componente de historicidad y de los entramados políticos institucionales en los cuales cualquier política pública, no solo las *políticas públicas sociales* se encuentran insertas para comprender qué es lo que está en juego en ese espacio social y cuáles son los esquemas de apreciación de los agentes que participan en ese juego (y no en otro), entonces la perspectiva reflexiva de Pierre Bourdieu se presenta como un aporte enriquecedor para dar cuenta de esas relaciones históricas objetivas y prácticas que se (re) producen y transforman constantemente.

## De los microcosmos sociales al Estado como metacampo

Para escapar a esa disyuntiva que reduce la comprensión del mundo social a la forma de pares dicotómicos, Pierre Bourdieu construye la noción de campo en clave e instancia mediadora

por analogía a la lógica de los campos magnéticos, con sus polos de atracción, repulsión y ambos polos extremos. Al interior del campo (religioso, educativo, político, científico, académico, artístico, etc.) elaborado como instrumento heurístico conjuntamente con las nociones de capital y *habitus*, pueden ser descubiertas las tramas de relaciones objetivas entre posiciones que se definen por la situación actual y potencial que ocupan en la estructura de distribución de los capitales (Bourdieu, 2008)<sup>2</sup>.

La estructura de las relaciones objetivas de los agentes en el campo determina los que estos pueden o no hacer, sus puntos de vista y sus tomas de posición. Los agentes e instituciones en función del volumen de capital que sustentan y que dan forma al campo dependen a su vez del “peso” de los demás agentes en el campo. El campo, asimismo, es un campo de *lucha* en el cual los agentes compiten por la apropiación de ese capital específico y es por lo que, en esta perspectiva, todo espacio de prácticas sociales es un espacio que en tanto campo expresa relaciones desiguales de poder y relaciones de fuerza entre agentes (o instituciones) que pugnan por conservar o subvertir según sus posiciones y capitales, dichas relaciones de fuerza. De esto se desprenden dos posiciones bien definidas: *una ortodoxia*, que pugna por estrategias de conservación de esas relaciones de fuerzas, y la *herejía*, con intereses de subversión como pueden ser los de los recién llegados al campo. La subversión y ruptura crítica se da con una *doxa*, esto es, con todo lo que forma el campo, sus principios, esquemas cotidianos y lo aceptado como “lo natural” o lo “que se puede decir” (y hacer). De esta manera, pensar en términos de campo implica pensar relacionamente ya sea la estructura objetiva de las posiciones de los agentes, como los capitales en juego y por eso “lo real es relacional: lo que existe en el mundo son relaciones; no interacciones o vínculos intersubjetivos entre agentes, sino relaciones objetivas que existen “independientemente de la conciencia y voluntad individuales”, como dijera Marx” (Bourdieu, 2008:134).

La imagen de juego fue introducida por el autor en ocasión de realizar una analogía con el análisis de las dinámicas que adquieren los campos sociales. El campo se define por aquello que está en juego y sus intereses específicos, aquello que posee “valor” en un campo específico no necesariamente lo tendrá en otro campo. Un ejemplo que da cuenta de ello es, la importancia con la que disputamos los sentidos y las dimensiones atribuidas al término “exclusión social” desde *nuestro* campo académico e imperceptibles para los decisores de políticas públicas neoliberales. O, en otras palabras: y que Bourdieu denomina “una complicidad objetiva que subyace a todos los antagonismos” (Bourdieu, 1990:137) ya que quienes participan en el campo incorporan una serie de intereses fundamentales y comunes a todos los participantes en vínculo estrecho con la existencia misma de ese campo. De hecho, el intervenir en esa lucha (y no otra) continúa el juego por la misma creencia en el mismo. Por

<sup>2</sup> Bourdieu distingue cuatro tipos de capitales: capital económico, capital cultural, capital social y capital simbólico. Incluidas las reconversiones entre ellos, la transformación más importante en su análisis es la de capital simbólico desde cualquiera de las formas mientras cumpla con el reconocimiento y consenso necesario en el poder de ese valor (el “honor”): “El capital simbólico es una propiedad cualquiera, fuerza física, valor guerrero, que, percibida por unos agentes sociales dotados de las categorías de percepción y de valoración que permiten percibirla, conocerla y reconocerla, se vuelve simbólicamente eficiente, como una verdadera *fuerza mágica*: una propiedad que, porque responde a unas “expectativas colectivas”, socialmente constituidas, a unas creencias, ejerce una especie de acción a distancia, sin contacto físico” (Bourdieu, 1997:172).

esta misma razón y en este sentido, los dos requisitos principales para el funcionamiento del campo son, primero, que haya participantes y segundo, que estén dispuestos a jugar con las reglas del campo. Otra de las propiedades de los campos es su autonomía, considerados como microcosmos sociales estos son autónomos, pero esta autonomía es relativa. Piense el lector los vínculos dependientes y restrictivos entre el campo económico luego del 2015 en Argentina, en relación al volumen de los recursos asignados en partidas presupuestarias destinadas a políticas públicas sociales o bien, al sentido y finalidad de las intervenciones estatales (universalización vs focalización). Si el campo cuenta con gran autonomía, tenderá efectivamente a efectuar una *refracción* sobre las coacciones ejercidas por el mundo social y por los demás campos en función de sus propias lógicas. Por el contrario, si el escenario es adverso y el campo cuenta con una mínima autonomía, no se podrá regular por sus propias leyes y en consecuencia será *heterónimo* en su constitución, agentes y normas<sup>3</sup>.

Desde el concepto de *illusio* (con raíz en el *ludus* entendido como juego) Bourdieu refiere una comprensión práctica del mundo, un “estar involucrado, de estar atrapado en el juego y por el juego” (Bourdieu y Wacquant, 1995:80), este estar interesado se opone a la *ataraxia*, dada como indiferencia e imposibilidad de comprender qué es lo que está en juego y cuáles son las apuestas en el campo, ya que por el contrario “Estar interesado es aceptar que lo que ocurre en un juego social dado importa, que la cuestión que se disputa en él es importante... y que vale la pena luchar por ella” (Ibid, 2005: 174). Además, también es lo que dota de sentido a nuestro mundo social, interpretado éste como una serie de microcosmos que, bajo la forma de múltiples campos, habitamos. Al decir de Bourdieu, “La *illusio* es una manera de estar en el mundo, de estar ocupado por el mundo, que hace que el agente pueda estar afectado por una cosa alejada, o incluso ausente, pero que forma parte del juego en el que está implicado” (Bourdieu, 1999: 179).

Los campos sociales de esta manera, constituidos como espacios de juego con sus normas, intereses, luchas, inversiones y jugadores dispuestos a jugar por la creencia misma en ese campo no pueden ser delimitados a priori, para ello es necesario una investigación empírica que precise sus límites, agentes que lo componen y sus lógicas específicas, junto con las formas de capital a su interior. En relación a las fronteras del campo, según el autor “los límites del campo están donde los efectos del campo cesan” y en torno a su indagación “solo estudiando cada uno de estos universos puede sopesarse hasta qué punto están constituidos, donde se terminan, quién está dentro y quién no, y si conforman o no un campo” (Bourdieu, y Wacquant, 2005: 154) y si bien podemos observar las “barreras de ingreso” características de algunos de los campos sociales (barreras jurídicas, normativas y formales) sus efectos y alcances de los campos no se agotan por estos actos de imposiciones explícitos y pueden ser considerados como límites dinámicos que se establecen en el campo mismo.

Recapitulando entonces, las sociedades contemporáneas, -entre ellas las latinoamericanas-, se presentan como sociedades altamente diferenciadas, sus campos sociales actúan con lógicas

<sup>3</sup> En este sentido, un indicio de la heteronomía del campo, es decir, de su relativa mínima autonomía es el grado en que las problemáticas políticas “entran” de manera conflictiva al campo, expresándose directamente en él: “Vale decir que la “politización” de una disciplina no es el indicio de una gran autonomía” (Bourdieu, 2000:76). Para la autonomía y politización en términos de campo del trabajo social como disciplina, véase Danani, Claudia (2006).

y reglas específicas. Y es el mismo Estado que es llevado desde esta perspectiva a ser articulado bajo la lógica de los campos, que como noción “cuasimetafísica”, unitaria y bien definida es abandonada por Bourdieu para abrir paso a una concepción de Estado como

Un conjunto de campos administrativos o burocráticos (a menudo bajo la forma empírica de comisiones, oficinas y consejos) dentro de los cuales agentes y categorías de agentes, gubernamentales y no gubernamentales, luchan por esta forma peculiar de autoridad que consiste en el poder de mandar por medio de la legislación, regulaciones, medidas administrativas (subsidios, autorizaciones, restricciones, etc.), en suma, todo lo que normalmente ponemos bajo el rubro de las políticas de Estado como esfera particular de prácticas relacionadas (Bourdieu y Wacquant, 2008: 150).

Reflexionando acerca de las propiedades de los campos más arriba, así como rompe con la concepción unitaria del Estado como una entidad abstracta e ilusoria en pos de considerar ese espacio como conjunto de campos administrativos y burocráticos, también produce una ruptura con la concepción del Estado como “aparato”:

El sistema escolar, el Estado, la iglesia, los partidos políticos o los sindicatos no son aparatos sino campos. En un campo, los agentes y las instituciones luchan constantemente, de acuerdo con las regularidades y reglas constitutivas de ese espacio de juego (y, en determinadas coyunturas, por esas mismas reglas), con distintos grados de fuerza y por ende diversas posibilidades de éxito, por apropiarse de los productos específicos en disputa dentro del juego (Bourdieu y Wacquant, 2008: 140).

En última instancia podemos hablar de “aparatos estatales” en la medida en que las resistencias y luchas de los agentes e instituciones que detentan un capital simbólico no tienen lugar, donde la dominación es tal que la dinámica de juego de los campos pierde su razón de ser. Nótese que instituciones totales (prisiones, campos de concentración) o regímenes autoritarios -totalitarios aún presencian márgenes de resistencias, protestas sociales, incluso con canales de participación política cerrados cuentan con agentes comprometidos dispuestos a romper con la dominación y hacen que “la apariencia de un aparato, de hecho, oculte un campo de luchas de las que el propio poseedor del poder absoluto debe participar” (Bourdieu, 1981:307). Dando cuenta de que inclusive detentando un poder de forma absoluta, el mismo detentador debe participar de la lucha por esa imposición, en definitiva de esa dominación.

Situar al Estado en su calidad de entidad ficticia, una “ilusión bien fundada” abstracta, como un detentador del “*monopolio de la violencia física y simbólica legítimas*” (Bourdieu, 2014:14) en su búsqueda de inculcación de formas simbólicas de pensamientos comunes (Bourdieu, 1999) pone de relieve la dimensión simbólica de la legitimidad del Estado. La doble existencia de lo social, considerada en el apartado anterior es clave para situar la posición de los profesionales

de las ciencias sociales con respecto al Estado. El Estado se constituye a través del orden simbólico que impone por medio de las estructuras materiales y las estructuras que produce para pensarlo (Lenoir, 2012) en otros términos, la legitimidad del Estado se produce porque ya hay agentes predispuestos a percibir su legitimidad:

Lo que está en juego es –para basarnos en la famosa formulación de Max Weber– el monopolio de la violencia simbólica legítima, es decir, el poder de constituir y de imponer como universal y universalmente aplicable dentro de una determinada “nación”, mejor dicho dentro de las fronteras de un territorio dado, un conjunto común de normas coercitivas (Bourdieu y Wacquant, 2008: 151).

En el orden prereflexivo, el fundamento de aceptación de la legitimidad del Estado radica en nuestra incorporación de las estructuras objetivas del mundo social, donde el Estado juega un rol central en la inculcación y reproducción de categorías de pensamiento comunes. En otras palabras, no alcanza con indagar la legitimidad del Estado sólo desde sus acciones de propaganda, que, si se quiere, es una de sus manifestaciones más obvias y explícitas, al ejercicio de indagación debe incorporársele el núcleo de poder simbólico que detenta (Bourdieu, 2014:293). La cuestión de la legitimidad del Estado lleva a Bourdieu a replantearse el sobrepasar aquellos análisis del Estado “tradicionales” o “clásicos”: por un lado, los contractualistas (Locke y Hobbes) que equiparan el lugar del Estado a un lugar neutro jurídico que busca el bien común y por otro, los análisis marxistas que conceptualizan como “aparato” al Estado en función de la coerción que ejerce en la reproducción del orden imperante. El reconocimiento del Estado y su legitimidad, entonces, desde esta mirada pone el acento en una obediencia desde la práctica pero fundamentalmente en sus representaciones, percepciones, apreciaciones, una visión del mundo y divisiones sociales que propician una predisposición a su reconocimiento. Aquellas cuestiones que se pasan por alto en los análisis de legitimidad del Estado, las cotidianas o mundanas, tales como la institución de un calendario, delimitación de fronteras (reales o simbólicas), elementos de “lo nacional”, una lengua, conmemoraciones y una historia común, competencias cognitivas profesionales y educativas, divisiones (y estigmatizaciones) sociales, son elementos claves que preconfiguran al Estado como producto y *productor cultural* “volcándose” a la sociedad y que se desarrollan en las condiciones sociales de la producción de la obediencia como categorías de pensamiento que aplicamos “espontáneamente” a la realidad social junto al propio Estado<sup>4</sup>.

Para desentrañar los orígenes de dicha *violencia simbólica* del Estado, que se realiza “en estructuras sociales y en estructuras mentales adaptadas a esas estructuras” donde “la institución instituida hace olvidar que es la resultante de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo natural” (Bourdieu, 2002:3) introduce la herramienta conceptual de la “génesis” entendida como una reconstrucción histórica del Estado. Es decir, en

---

<sup>4</sup> En este punto, por ejemplo, piénsese en el rol de la cartografía y el sostén simbólico de las Islas Malvinas en la identidad nacional o en la progresiva eliminación de discursos/prácticas arraigadas de los pueblos nativos (en salud, economía social) durante la constitución del Estado – Nación argentino.

tanto emergencia de su conformación y dinámica permite comprender al Estado como producto de la concentración de capitales: un capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico (mercado nacional e impuestos), capital cultural (unificación de códigos jurídicos lingüísticos, sistema escolar) y un capital simbólico. El desafío es pensar las diferentes especies de capital y su concentración de manera no fragmentada, mediado por un análisis sociohistórico vinculado a la reflexividad. Y con respecto al último tipo de capital, éste merece un párrafo aparte. Presentadas las premisas teóricas sobre las cuales se desenvuelven las reflexiones del sociólogo en torno al Estado, podemos caracterizar los argumentos de Bourdieu que lo llevan a afirmar que el Estado puede ser conceptualizado como un *metacampo*.

La concentración de los diferentes tipos de capitales por parte del Estado da lugar y conduce a la creación de una suerte de meta capital o capital estatal que le permite al Estado ejercer y detentar un poder sobre los diferentes campos sociales. Recordemos, que el capital simbólico se constituye como tal en la medida en que cualquier capital (económico, cultural, social) se preste a un reconocimiento por parte de los agentes sociales y en consecuencia se le otorga un valor. Por este motivo, si el Estado dispone de los medios para imponer su propia visión del mundo e inculcarla es el espacio privilegiado para concentrar y ejercer el poder simbólico. En simultáneo, se constituyen de manera progresiva los campos sociales:

[...] el Estado se construye como instancia metacampo contribuyendo a la constitución de los campos. Por ejemplo, en el campo económico, el sistema contributivo está vinculado a la construcción de un capital económico central, de un tesoro en cierto modo central que da al poseedor de este tesoro un poder: tiene el derecho a acuñar moneda, tiene derecho a fijar los cursos, tiene el derecho a tomar decisiones económicas, etc. La constitución de este poder económico central da al Estado el poder de contribuir a la construcción de un espacio económico autónomo, a la construcción de la nación como espacio económico unificado (Bourdieu, 2014:279).

En su dimensión cultural y rol articulador de las prácticas sociales, el Estado encarna, tanto en su etapa formativa como en la reproducción cotidiana, un conjunto unificado de códigos jurídicos y lingüísticos constitutiva de una homogeneización que recorre desde los rituales sociales hasta los contenidos educativos performativos de la “identidad nacional”. La cultura dominante es una cultura nacional legítima que se convierte en tal por imposición y universalización dentro de los límites del territorio (Bourdieu, 2007:107). Además, dispone de las categorías del espacio y la temporalidad (1999), estructuras mentales incorporadas, un lenguaje autorizado y una lengua culta legítima (1990).

Lo novedoso de Bourdieu, es que rompe con las perspectivas que hacen énfasis en las funciones del Estado como aparato (Althusser) o como hegemonía (Gramsci) acudiendo al metacampo como un elemento recién construido de su “caja de herramientas”, al decir de Wittgenstein. Precisamente, “meta” alude a la capacidad del Estado de imponerse por sobre los demás capitales y campos, es en éste sentido que escribe

El Estado, en la medida en que acumula clases de capital en gran cantidad, se encuentra dotado de un metacapital que permite ejercer un poder sobre todo capital...El Estado, como poseedor de un meta-capital, es un campo en cuyo interior luchan los agentes para poseer un capital que da poder sobre los otros campos (Bourdieu, 2014:273).

Sin ser exhaustivos, en lo sucesivo podemos trazar algunas reflexiones en torno de las implicaciones teóricas que conlleva pensar al Estado en términos de metacampo y las concentraciones de diferentes capitales para el contexto latinoamericano. En primera instancia, *ex ante*, un recaudo: buena parte de los desarrollos teóricos conceptuales de P. Bourdieu sobre el Estado se ubican en los cursos que imparte en *Collège de France* (1989-1992) y editado de forma póstuma hacia el 2012 y en castellano hacia el 2014. En el marco del bicentenario de la Revolución Francesa, el sociólogo retoma algunas de las ideas expuestas en *Noblesse d'État*. ¿Por qué realizar este comentario? Porque el contexto de producción intelectual de centralización monárquica francesa es muy diferente y hasta ajeno a los procesos de conformación de los Estados latinoamericanos.

A propósito de la reflexión, el diálogo con Graciarena (1984) sobre los procesos de conformación de los Estados latinoamericanos pueden ayudar para comprender la cuestión. Ubicados en la primera de las formas históricas de Estado que el autor identifica, estos son los surgidos al calor de las luchas de emancipación en la primera mitad del siglo XIX, es justamente el puntapié inicial para la génesis del Estado en Bourdieu. Desde allí, el nudo para problematizar desde esta perspectiva estaría dado por indagar cuáles son los elementos que conforman esa primera conciencia estatal preexistente al propio Estado. Si, en términos de Bourdieu, la acumulación de un metacapital comienza precisamente allí ¿Cuáles serían las características que asume en términos de acumulación de diferentes especies de capital? A modo provisorio, podríamos puntualizar las más evidentes. En términos de capital económico, el abandono de los reales españoles coloniales como moderna válida y posterior empleo de las monedas Patrias (1813) marca un pasaje hacia el monopolio de los medios de circulación económica. La redacción de los textos constitucionales de las nuevas naciones en América Latina, además de asentar una tradición constitucionalista bogaba por dotar y fundamentar a los nuevos Estados nacionales de un capital cultural en los territorios independientes bajo el formato de textos jurídicos. Asimismo, la conformación de un mercado nacional y posterior ingreso a la economía internacional, durante el periodo de los Estados Oligárquicos (capital económico) estuvo vinculada a la conformación de fuerzas armadas mejor equipadas orientadas al control y dominio del territorio. Por otra parte, el sentimiento patriótico, muchas veces atado a la oposición colonia – metrópoli nos retrotrae al tema del Estado como productor cultural en su faceta de productor de identidades en este caso con fuerte raigambre nacionalista. Por lo demás, cuestiones “banales” como los roles sociales de individuos de la época colonial como los pregoneros, faroleros y serenos nos remite a la administración del tiempo público y al reconocimiento de la temporalidad, que actúan como regulaciones colectivas sin elementos coercitivos de por medio: “en el hecho de que nos levantemos a la hora supone

que aceptamos esa hora” (Bourdieu, 2014:21). En línea con la lógica del Estado como meta-campo, la dinámica del proceso de conformación de los Estados latinoamericanos independentistas requirió la acumulación de diferentes capitales por parte de los incipientes Estados y en simultáneo colaboró a la formación de los diferentes campos.

Por cierto, son interesantes las similitudes salvando las distancias mencionadas, en torno a las miradas de las conformaciones del Estado en Graciarena y Bourdieu. Dirá el primero que el Estado es “también el punto de referencia donde convergen tanto sus conflictos fundamentales como las líneas de consenso que mantienen unida a la Nación” (Ibid: 228) y el segundo que

Es el principio de organización del consentimiento como adhesión al orden social, a los principios fundamentales del orden social, que es el fundamento necesario no sólo de un consenso sino de la existencia misma de las relaciones que conducen a un disenso (Bourdieu, 2014:8).

Como garante de principios invisibles un “deus absconditus”, al decir de Bourdieu, un dios escondido que garantiza el monopolio tanto de la coerción legítima como de la gestión del orden simbólico. Por último, respecto al presente tema, la coalición en el poder de un puñado de familias que detentaron y controlaron los recursos económicos y financieros, así como también las vías del acceso al Estado conocidos como la “oligarquía” señala un proceso que también puede ser conceptualizado como patrimonialización del Estado, mientras se encuentren familias patricias que “heredan” al Estado como bien propio.

## **El campo de las políticas sociales, *habitus* y las construcciones del sentido común**

Intentaremos en lo que sigue, realizar un esbozo de una definición operativa del campo de las PS, considerando en primer lugar los indicios dejados por Bourdieu para abordar la realidad social en términos de campo:

Primero, se debe analizar la posición del campo frente al campo del poder (...). Segundo, es necesario trazar un mapa de la estructura objetiva de las relaciones entre las posiciones ocupadas por los agentes o instituciones que compiten por la forma legítima de autoridad específica del campo. Y, tercero, hay que analizar los *habitus* de los agentes, los diferentes sistemas de disposiciones que han adquirido al internalizar un determinado tipo de condición social y económica, condición que encuentra en su trayectoria dentro del campo oportunidades más o menos favorables de actualización (Bourdieu y Wacquant, 2008: 143).

No solo las posiciones objetivas de los agentes, sino también las posturas o tomas de posición como dos caras de una misma moneda forman parte del análisis interrelacionado y dinámico del campo<sup>5</sup>. Reconsiderando el concepto de metacampo estatal entendido como “un conjunto de campos administrativos o burocráticos (a menudo bajo la forma empírica de comisiones, oficinas y consejos)” (Bourdieu y Wacquant, 2008: 150), el campo de las políticas sociales se constituye como un subcampo del campo de las políticas públicas, donde ambos formalmente, se encuentran bajo la lógica del campo burocrático. Como hipótesis podríamos definir su capital simbólico (por el cual los agentes e instituciones compiten y detentan), como el *sentido de las orientaciones en la redistribución* que van a tomar las políticas sociales y con este, los particulares mecanismos que son plausibles de asumir. Por su parte, las instituciones y agentes comprometidos con el juego y lo que hay en juego pueden ser entendidas como las “manifestaciones empíricas” del campo en pugna por el sentido dado a la redistribución y el “alcance” de las intervenciones estatales destinadas a modificar las condiciones de vida y la reproducción de determinados grupos sociales. En este marco y para tomar algunos ejemplos en Argentina, SIEMPRO, ANSES, el Ministerio de Desarrollo Social, Secretarías de Políticas Sociales en ámbitos universitarios o el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales son algunas de las manifestaciones y referencias empíricas del campo de las políticas sociales. Es un listado que no pretende ser exhaustivo, sino dar cuenta de la multiplicidad de agentes e instituciones que detentan, -desde diversas posiciones objetivas en la estructura del campo-, una autoridad legítima del decir de los sentidos que se les atribuyen a las políticas sociales. Con respecto a los límites del campo de las políticas sociales, solamente pueden ser sopesadas sus fronteras en cuanto sus efectos cesan y a través de una investigación empírica indagar esos efectos y límites. Aunque es válido preguntarnos como aproximación; ¿Cómo podrían estar constituidos estos límites del campo de las políticas sociales? En este último aspecto, definimos el campo de las políticas sociales por los sentidos legítimos atribuidos a la redistribución de las intervenciones estatales hacia la población o grupos sociales. Si sus efectos de campo cesan allí donde se modifican las condiciones de vida y reproducción grupos sociales a los que se encuentran destinadas dichas intervenciones... ¿Dónde termina el campo? Es más, si esos grupos sociales se constituyen en agentes que reivindican derechos, se empoderan y participan activamente en las etapas del diseño e implementación de las políticas, ¿no forman parte del mismo?

Como herramienta heurística, contar con los análisis de las políticas sociales en términos de campo habilita comprender las dinámicas interrelacionadas de los agentes e instituciones que participan de ese campo, como así también la lógica que los atraviesa. Las fronteras y límites del campo pueden expandirse si se tratase de un campo de las políticas sociales que transita un Estado social, con destinatarios y destinatarias de esas políticas que forman parte activamente en alguna etapa de su diseño, como así también “portando” una titularidad de derechos que

---

<sup>5</sup> “Quienes ocupan una posición en el campo intentan, de manera individual o colectiva, salvaguardar o mejorar su posición e imponer el principio de jerarquización más favorable a sus propios productos. Dicho de otra manera, las estrategias de los agentes dependen de su posición en el campo, es decir, de la distribución del capital específico, así como de la percepción que tienen del campo, esto es, desde su punto de vista sobre el campo como vista tomada a partir de un punto dentro del campo (Bourdieu y Wacquant, 1995: 68).”

conlleve un empoderamiento. De la misma manera, las fronteras del campo de las políticas sociales se contraen si asistimos, como en Argentina en la década de los noventa y recientemente a partir del 2015, a un gobierno de signo neoliberal que focaliza (en términos de *poblaciones de riesgo*) los mecanismos estatales que operan en la distribución secundaria del ingreso. No está de más decir, que las diversas estrategias que despliegan los agentes en pos de acumular un capital en el campo de las políticas sociales se corresponden a su posición objetiva, su trayectoria y a las asimetrías de esas posiciones.

Siguiendo las recomendaciones de Bourdieu sobre el análisis de los campos al comenzar el apartado, en tercera instancia un *habitus* se introduce como elemento para captar las percepciones, representaciones y visiones del mundo de los agentes sociales. La hipótesis bourdieussiana parte del supuesto de que las categorías de percepción de ese mundo social se encuentran condicionadas por las estructuras objetivas del campo:

correspondencia entre las estructuras sociales y las estructuras mentales, entre las divisiones objetivas del mundo social –particularmente en dominantes y dominados en los diversos campos- y los principios de visión y división que los agentes aplican (Bourdieu y Wacquant, 2008:36)

Se trata entonces, de una correspondencia desde el *habitus* como lo social incorporado, que construye de forma cognitiva al campo en tanto sistemas de disposiciones duraderas como principios que organizan las prácticas y representaciones, y que dotan de sentido a un mundo significativo ya que “es porque este mundo me ha producido, porque ha producido las categorías de pensamiento que yo le aplico, que se me aparece como autoevidente” (Bourdieu y Wacquant, 2008:189). Asimismo, el *habitus* demarca el peso de las experiencias sociales primarias desde la formación misma de ese *habitus* y que actúa como base estructurante de todas las experiencias subsiguientes: las experiencias adquiridas que van conformando el *habitus* en la familia, moldean y condicionan las experiencias adquiridas en las instituciones escolares y así sucesivamente, de estructuración en estructuración. Por ello, el *habitus*

[...] tiene una irreversibilidad relativa: todos los estímulos externos y experiencias condicionantes son percibidos en cada momento a través de categorías ya construidas por experiencias previas. De ello se sigue una inevitable prioridad de las experiencias originarias y una *clausura relativa* del sistema de disposiciones que constituye el *habitus* (Bourdieu y Wacquant, 2008:174)<sup>6</sup>

En ocasión de distinguir dichas experiencias primigenias, Philippe Corcuff (2005) emplea el término de *habitus primario* para referirse a estas experiencias originarias y el de *habitus secundario* para las experiencias de la vida adulta. Lo interesante, es que las prácticas a que dan lugar se actualizan según principios estructurados por estas experiencias, pero no de manera determinista, es un curso o modalidad de acción. Aunque durable, el *habitus* no es eterno y está

---

<sup>6</sup> El énfasis es mío.

sujeto a nuevas experiencias que pueden modificar o reforzar sus estructuras (Bourdieu y Wacquant, 2008: 196).

En relación al habitus como sistemas de disposiciones sujetos a clausuras simbólicas, Bourdieu pone el acento en las limitaciones de la representación del ser humano para interpretar el mundo que habita, acorde a la sacralidad de una cultura legítima que garantiza al agente dotarse de signos autorizados (Magariños de Morentin, 1991). Repensar el pasaje operado, por ejemplo, en la construcción de las políticas de niñez durante la conformación del Estado argentino, desde el “menor” de la doctrina de situación irregular como objeto de tutela, y los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos materializados en la ley de protección integral de los derechos de Niños, niñas y Adolescentes (Ley 26.061) puede ayudar a echar luz sobre estas cuestiones. Las categorías de pensamiento “autoevidentes” en la presentación y representación de esa niñez “depositada” en instituciones y a disposición del juez se presentan como antípodas frente al reconocimiento de derechos y ejercicio al disfrute pleno, efectivo sustentado en la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>7</sup>.

Y a raíz de esto último, las construcciones de sentido común son también objeto de reflexión por parte del sociólogo francés, en sus palabras

el lenguaje común que, en tanto tal, pasa inadvertido, encierra en su vocabulario y sintaxis toda una filosofía petrificada de lo social siempre dispuesta a resurgir en palabras comunes o expresiones complejas construidas con palabras comunes (Bourdieu, 2002b:37).

Las “nuevas” pautas de socialización estatal en el marco de un neoliberalismo tardío en Argentina responden a dicha lógica de lo social petrificado y arraigado en el lenguaje. Algunos elementos responden a nuevos ropajes sobre viejos paradigmas como componentes de una política social a partir del 2015 implementadas desde el gobierno de Cambiemos orientadas a reforzar el individualismo y la meritocracia como políticas de Estado. El primero elemento, señala el criterio de las intervenciones estatales a partir de las focalizaciones selectivas orientadas al individuo y no al colectivo de pertenencia. La segunda, en estrecha vinculación con la primera hace referencia a los “méritos individuales” que deben cultivar los “beneficiarios” de la política social sobre la base de criterios de selección excluyentes. Ser “merecedor” y las condiciones para serlo, se inscriben tanto en los criterios de selección formales para el acceso a una prestación, como en los cuerpos mismos. En razón de que los términos se encuentran naturalizados en el lenguaje de uso cotidiano, los *mass media* y en el mismo diseño de políticas, se torna necesario volver sobre los conceptos que guardan apariencias de neutralidad valorativa. Esto último entendiendo que las representaciones sociales que operan en los organismos estatales responden tanto al dinamismo de un metacampo, como a las representaciones que funcionan

<sup>7</sup> A finales del siglo XIX las intervenciones estatales en torno a la infancia pobre porteña giraron sobre un conjunto de instituciones, entre ellas, el Depósito de Contraventores dependiente de la Policía de la Capital. Articuladas con la Sociedad de Beneficencia para el control, asistencia y caridad de la infancia abandonada representada como “menores” mendigos y delincuentes, el Depósito cumplía una de las funciones de encierro policial, junto a los calabozos, leoneras y asilos. Véase Freindenraij (2015).

legitimando principios de visiones del mundo e imponiendo sociabilidades válidas en el campo de las políticas sociales.

## Mas que un cierre, una apertura

El epígrafe del capítulo hacía referencia a las construcciones del mundo social naturalizadas. Desde el Estado, ya no como entidad ilusoria o aparato, sino entendido desde la heterogeneidad (incluso territorial) con capacidad de nombrar y consagrar las diferencias sociales. Desde la gestión de las políticas sociales, es esencial comprender que, tanto desde los aspectos normativos o desde sus agentes estatales que “bajan” las políticas a nivel local, el poder simbólico de nombrar instaure desigualdades al corresponderse las divisiones objetivas del mundo social en los campos y en los agentes. Categorías tales como “población de riesgo”, “población objetivo”, “cupos de mujeres” o “titularidad de derechos”, “sujeto de derechos”, incluso lo “universal” implican principios de visión del mundo y por ello, prácticas sociales que se desarrollan en consecuencia. La perspectiva de la sociología reflexiva habilita, en línea con diversos trabajos en materia de políticas sociales, pero sobre todo de gestión de políticas, recuperar las prácticas tanto de aquellos que desde el campo estatal participan de la administración y los aspectos técnicos - profesionales, como las prácticas de la población, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y ya no desde las “etapas” de las políticas sino de forma integral, desde el campo de las políticas sociales donde lo “macro” y micro” se expresa en la *historicidad* de esa doble vida que se juega en las estructuras y en las disposiciones.

## Referencias bibliográficas

- Baranger, D. (2018): “Notas sobre la noción de reflexividad en sociología y en la obra de Pierre Bourdieu” en *¿Condenados a la reflexividad? apuntes para repensar el proceso de investigación social* comps. Juan Ignacio Piovani y Leticia Muñiz Terra. CLACSO, Buenos Aires: Biblos.
- Bourdieu, Pierre (1981). “Men and machines”, en KNORR-CETINA, Karin y A. V. Cicourel(eds.). *Advances in Social Theory and Methodology: Toward and Integration of Micro and Macro Sociologies*. Boston, MA: Routledge & Kegan Paul, pp. 304–317.
- \_\_\_\_\_ (1985). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*, Madrid, Akal.
- \_\_\_\_\_ (1988). “Espacio social y poder simbólico”, en: Bourdieu, Pierre, *Cosas dichas*, Buenos Aires, Gedisa, pp. 127-142.
- \_\_\_\_\_ (1990). “Lo que quiere decir hablar”. En *Sociología y Cultura*: 119-134, Grijalbo. México.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Meditaciones Pascalianas*, Barcelona: Anagrama.
- \_\_\_\_\_ (2000). “Los campos como microcosmos relativamente autónomos” en *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires: Ediciones Nueva visión.

- \_\_\_\_\_ (2001). *Contrafuegos 2. Por un movimiento social europeo*. Madrid: Anagrama.
- \_\_\_\_\_ (2002a). “Génesis y estructura del campo burocrático”, *Revista Sociedad-UBA*, N° 96-97, pp. 49-62.
- \_\_\_\_\_ (2002b). “La esencia del neoliberalismo” en *Pierre Bourdieu. Seis artículos de Pierre Bourdieu publicados en Le Monde Diplomatique*, Ed. Aún Creemos en los Sueños, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- \_\_\_\_\_ (2013). *La nobleza de Estado. Educación de élite y espíritu de cuerpo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France*. España: Anagrama.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loic J. D. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loic. (2008) [1992]. *Una invitación a la sociología reflexiva*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Corcuff Philippe. (2005) [1998]. *Las nuevas sociologías. Construcciones de la realidad social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Danani, C. (2006). Politización: ¿autonomía para el Trabajo Social? Un intento de reconstruir el panorama latinoamericano. *Revista Katálysis*, 9(2), 189-199.
- Elias, Norbert (1998). “Apuntes sobre el concepto de lo cotidiano”. En Weiler, Vera (Comp. & Trad.) *La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogota, D.C. Grupo Editorial Norma, 331-347.
- Freidenraij, C. (2015) “En la leonera. El encierro policial de menores en Buenos Aires, 1890-1920”, *Revista de Historia de las Prisiones*, N°1, pp. 78-98.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (Comps.). (2017). *Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO.
- Graciarena, J. (1984). “El Estado latinoamericano en perspectiva. Figura, crisis, prospectiva”. *Revista Pensamiento Iberoamericano* 5: 39-74.
- Isuani, E. (1991). “Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable?”. En Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Rubén y Tenti, Emilio; *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño y Dávila/CIEPP. Buenos Aires.
- Lenoir, R. (2012). *Bourdieu et l'État*, in *Revue Savoir/Agir*, p. 117-126.
- Magariños de Morentín J.A. (1991). El proceso de la significación y su comunicación. En: *El mensaje publicitario*. 2da ed. Buenos Aires: Edicial; p. 79-113.

## CAPÍTULO 2

# Estado y movimiento obrero: orígenes de la Seguridad Social en la Argentina

*Ernesto Bruno Zambrini*

### Orígenes y antecedentes de la seguridad social en la Argentina

El presente capítulo se centrará en la problemática acerca de si las políticas en materia de Seguridad Social instrumentadas en sus orígenes, fueron una iniciativa estatal o producto de la presión ejercida por parte de las diferentes organizaciones gremiales en sus diversas expresiones, sobre el Estado.

Para el análisis tomaré como base las categorías weberianas para caracterizar el estado moderno, es decir un conjunto de organizaciones de carácter burocrático, de manera específica, organizaciones de gobierno con administración y coerción. Desde la perspectiva de Antonio Gramsci, un mix de coacción y consenso.

En ese marco las políticas públicas constituyen los productos del Estado, siendo en muchos casos resultante de intereses de quienes participan en las decisiones del gobierno.

Indudablemente previo al surgimiento de la seguridad social es necesario alcanzar cierto nivel de desarrollo económico acorde a la evolución del sistema capitalista. Se podrían sintetizar las políticas públicas en base a estos criterios (Isuani 1986):

- 1) Prevención de conflictos
- 2) Crear condiciones para la acumulación de capital y como marco jurídico
- 3) Búsqueda de Consenso en el marco del control del Estado

Se hace absolutamente necesario contextualizar históricamente el estudio de una determinada política, así como también los objetivos que se persiguen, funciones a cumplir y origen de sus motivos.

En una forma de Estado de características liberales en lo económico y autoritario en lo político, (Graciarena, 1984) al que se ha denominado como “Estado Oligárquico”, es muy poco probable que se tuviesen fines predominantemente económicos, dado que esa forma surge luego de la Crisis de 1929, con sus características intervencionista y regulador en materia económica.

Es de suponer que la presión empresarial hubiese impedido cualquier medida que incrementase sus costos laborales y obviamente el estado no hubiese querido pagar tan alto costo político.

Es bajo esta perspectiva que creo que las políticas instrumentadas estarían orientadas más a objetivos ideológicos y políticos en pos de morigerar conflictos en aras de una mayor armonía social.

Ernesto Isuani (1986) sugiere dos modelos sobre esta temática:

a) como respuesta desde el Estado a la presión de grupos sociales, donde los sindicatos “arrancaron” los beneficios de la seguridad social. Grupos de presión poderosos y organizados lograron beneficios sociales de manera más rápida y efectiva que en aquellos países en donde los grupos de presión no tenían ni la organización ni la fuerza suficiente y sólo encontraban como respuesta a sus demandas la represión (Coacción).

b) el estado como iniciador de políticas de seguridad social para “amortiguar” conflictos originados por otro tipo de demandas del movimiento obrero (Consenso).

Si bien ambos modelos no son excluyentes, debemos considerar en principio que las demandas requeridas por parte de los sectores obreros organizados, estaban dirigidas a obtener mejores salarios, condiciones de trabajo satisfactorias y reducciones en las jornadas laborales.

Es mucho más probable que en etapas más avanzadas del movimiento obrero, la instrumentación de políticas de seguridad social si haya sido originada por las demandas sindicales, en el marco de una más amplia aceptación de los derechos de sindicalización y de mejoras en los salarios y en las condiciones laborales.

Es conveniente hacer referencia nuevamente a qué tipo de Estado hacemos referencia, si liberal o intervencionista. La etapa competitiva del capitalismo periférico del estado oligárquico, con escasa intervención en aspectos sociales y económicos, hace que la problemática transite más como un problema entre trabajadores y empresarios, en donde el estado tiende siempre a favorecer los intereses de estos últimos.

Es por lo tanto, más lógico considerar al segundo modelo descrito por tratarse de una etapa de incipiente organización del movimiento obrero o al menos no consolidado aún y de un estado liberal autoritario. En este caso el Estado muy probablemente utilice las políticas de seguridad social como respuesta a otros conflictos, actuando como instrumento de negociación frente a un movimiento obrero que presiona por lograr otro tipo de reivindicaciones.

## **Estado y Sociedad a fines del siglo XIX**

Una vez lograda la unificación del país luego de la batalla de Pavón y pese a la paulatina inserción en el mercado mundial, lejos se estaba aún de una sociedad con instituciones políticas modernas y estables. La hegemonía de Buenos Aires mantiene en forma latente las posibilidades de enfrentamiento con las provincias del interior.

En el aspecto económico, vastos territorios aptos para la producción agropecuaria inexplorados daban enorme potencialidad a la región pese a no contarse con mano de obra, carencia de

infraestructura básica e inversiones. Quienes darán respuesta a esta barrera, removiendo obstáculos será la denominada “generación del ochenta”, llevando a la práctica el proyecto que los hombres del '53 no pudieron concretar.

La expansión territorial alcanzada a través de la campaña del general Roca, en donde no sólo será exterminado el indio, sino que se incorporarán nuevos territorios, echará las bases para la consolidación definitiva de la clase terrateniente, a su vez el fortalecimiento del gobierno federal a partir de la alianza lograda entre sectores ganaderos de Buenos Aires y elites provinciales dará origen al Partido Autonomista Nacional, aunándose intereses de la burguesía comercial porteña con el de las oligarquías provinciales, sectores ampliamente beneficiados por el rol de país agroexportador asumido en la nueva división internacional del trabajo.

Con el inicio de este periodo, aumentarán las atribuciones del gobierno federal, se organizará la justicia y se dictará la ley de educación, se eliminarán las milicias provinciales, se creará un régimen presupuestario administrativo, imponiéndose un férreo control sobre las provincias, sujetas en forma absoluta a Buenos Aires.

Vale analizar dos aspectos fundamentales que frenaban la expansión agraria a pesar de los territorios ganados al indio, la escasez de mano de obra y la carencia de capitales. De acuerdo a los datos del censo de 1869, la Argentina se encontraba escasamente poblada, requiriéndose de la inmigración para paliar esta carencia. Estas cifras demuestran en forma elocuente los saldos por década de la inmigración en nuestro país:

#### Inmigración en la Argentina 1870-1920

1861-1870	159.570
1871-1880	260.885
1881-1890	841.122
1891-1900	648.326
1901-1910	1.764.101
1911-1920	1.204.921

Fuente: Di Tella y otros (1996). Argentina. Sociedad de Masas. Bs.As: Eudeba.

En lo que respecta a la escasez de capitales, se atraerá al capital extranjero para que invierta fundamentalmente en obras de capital social básico (infraestructura), dotando al país de la base necesaria que le permitiera cumplir el papel del país productor de materias primas en la división del trabajo internacional vertebrada a partir de 1860.

## Inmigración – Industria – Clase Obrera

Decisiva será la contribución de la inmigración para el surgimiento de un sector empresario industrial y de la clase obrera. La dificultad para acceder a la tenencia de la tierra, opera como factor para que estos inmigrantes buscaran una alternativa laboral en las grandes ciudades, ya sea en el sector secundario o terciario.

Asimismo, la mayoría de los que se dedicaron a la industria eran extranjeros, siendo este un aspecto negativo pues su escaso peso político le impidió enfrentar a un estado que en el libre comercio buscó el eje del desarrollo del país. A su vez la banca tiene como fundamentales objetivos actividades vinculadas con las importaciones y exportaciones del sector agropecuario y de ningún modo favorecer crediticiamente la expansión industrial. Pese a estos obstáculos la industria alcanza un incipiente desarrollo entre 1895-1914.

Sintetizando la evolución general hasta 1914, podemos afirmar que hasta 1870 la industria se caracteriza por:

- Extracción directa de productos naturales y su transformación con fines de consumo inmediato
- División del trabajo incipiente
- Escasez de capitales
- Actividad centralizada en curtiembres, saladeros, elaboración de vinos y azúcar

En la segunda mitad de la década del 70 y principios de los 80 es donde se asentaron las bases para la posterior evolución industrial:

- Exposiciones nacionales
- Formación del Club Industrial Argentino, que en 1887 dará origen a la Unión Industrial Argentina
- Instalación creciente de talleres y fábricas

En ese marco la industrialización con niveles técnicos modernos y alto grado de concentración se dará en los rubros vinculados a la producción agropecuaria, frigoríficos y molinos harineros. En cambio, las industrias que utilizan materia prima importada o que competían con productos importados, se afirman mal, tienen escaso progreso técnico y pocas posibilidades de desarrollarse.

Es decir que entre las causas más importantes del escaso crecimiento industrial se encuentran:

- Desprotección oficial
- Falta de una adecuada política crediticia
- Especialización agropecuaria

- Falta de un grupo dinámico con suficiente poder que tomara en sus manos la dirección del proceso industrial

En el plano de las asociaciones obreras es conveniente señalar que a partir de 1850 llegan al país las primeras ideas socialistas con el ingreso de inmigrantes que debieron escapar luego de los acontecimientos acaecidos en 1848 en la Comuna de París. Podemos considerar que el desarrollo ideológico de quienes formaron la génesis de los sindicatos argentinos fue realmente alto, distinguiéndose en sus orígenes tres tendencias definidas:

**Anarquistas:** seguían las ideas de Proudhon y Bakunin, privilegiaban la huelga general y la acción directa, negaban la participación política y la lucha electoral. El enemigo principal es el Estado y todo lo que coarte la libertad individual.

**Socialistas:** desarrollaban en el campo gremial la política del Partido Socialista, fundado en 1896, valorizando la acción parlamentaria, limitando la labor del sindicato a obtener mejoras concretas y tangibles para la clase obrera.

**Sindicalistas:** será esta una corriente de escasa importancia en los comienzos, para adquirir relevancia posteriormente. Seguía el pensamiento de George Sorel, siendo el sindicato el instrumento más idóneo para la lucha obrera hacia la destrucción del sistema capitalista.

Estas dos últimas corrientes constituían la corriente reformista dentro del movimiento obrero. En este contexto, las divisiones entre anarquistas y reformistas serán irreconciliables y los diferentes sindicatos se irán enrolando bajo una u otra tendencia.

Distintos intentos de crear una Federación con la presencia de las distintas corrientes fracasarán sistemáticamente. La inmadurez y la desorganización serán factores decisivos. Recién en 1901 se logra la creación de la Federación Obrera Argentina (F.O.A.) con la presencia de sindicatos de ambas corrientes, pero controlado por sectores anarquistas, la división estallará en 1904.

## **Urbanización y partidos políticos**

Paralelamente al proceso de urbanización surge una nueva clase media, dedicada sobre todo a actividades mercantiles, ligadas al aparato estatal y al sector servicios, quienes encontrarán en la Unión Cívica Radical su representación política. El Partido Socialista, a diferencia de la U.C.R., intentará constituirse en un partido de masas bajo la inspiración de la socialdemocracia europea, objetivo nunca alcanzado pues no entenderá al criollo, conformándose entonces en un partido con cuidadosa selección de militantes y rígidos principios con limitada participación. Pese a obtener representación parlamentaria en 1904 a través de Alfredo Palacios, nunca logrará conformarse en un partido con raigambre nacional y popular.

## **Demandas y conflictos obreros: el Estado ante la nueva situación**

Con el inicio del siglo XX aparecen las iniciativas de políticas estatales en el área de seguridad social, orientadas hacia la clase trabajadora. Los documentos sindicales de la época indican cuáles eran las principales demandas obreras por orden de prioridad:

- Salarios justos
- Disminución de las jornadas de trabajo
- Protección al trabajo de mujeres y niños
- Descanso semanal
- Seguro contra accidentes de trabajo
- Prohibición del trabajo a destajo

De la lista mencionada se desprende que la única demanda en materia de seguridad social era la de accidentes de trabajo; sólo la Fraternidad (una de las organizaciones obreras que representaban a los trabajadores ferroviarios, fundada en 1887) peticionaba por la jubilación.

Julio Godio (1973) señala que los conflictos obreros eran principalmente originados por demandas salariales o mejoras en las condiciones laborales. A su vez, Sebastián Marotta (1975) analizando el periodo 1891-1906 afirma que, de 107 huelgas, solo una obedeció a la petición por seguros de accidentes, estando este periodo ligado a otros motivos de antagonismo. Es decir que lo inherente a la seguridad social sólo fue un marginal de conflicto.

Entre 1901 y 1902 y ante la serie de conflictos comandados por la F.O.A., surgen desde el seno de la élite sectores que creen que otros mecanismos más allá de la represión deben emplearse para contrarrestar y descomprimir la espiral de violencia.

El primer proyecto de ley sobre accidentes de trabajo data de 1902, siendo sus autores los diputados Belisario Roldán y Marcos Avellaneda, ambos del partido gobernante. Resulta altamente significativa la racionalidad planteada por elementos conservadores para reducir y prevenir conflictos a partir de la promoción de la legislación laboral.

Argumentaba Roldán en la presentación del proyecto, como esta materia estaba legislada en ciertos estados de EE.UU. y en determinados países europeos, señalando puntualmente la necesidad de prever acerca de la cuestión obrera, pues el no hacerlo sería altamente peligroso. El proyecto no fue tratado en las cámaras, pero los hechos darían razón al diputado Roldán.

Hacia fines de 1902 al producirse una huelga que provoca la virtual paralización de la economía agroexportadora (transporte, puertos) el gobierno responde sancionando la Ley de Residencia elaborada por Miguel Cané, atacando al anarquismo sobre todo, cuyos dirigentes eran extranjeros en su mayoría. Esta ley establecía:

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

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

Art 3: El Poder Ejecutivo podrá impedir la entrada al territorio de la República a todo extranjero cuyos antecedentes se autoricen a incluirle entre ellos a que se refieren los artículos anteriores.

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

Muchos parlamentarios cuestionaron esta Ley, haciendo hincapié en la necesidad de utilizar métodos alternativos ante el creciente nivel de agitación obrera.

En 1903 los gremios de inspiración socialista crean la Unión General de Trabajadores (UGT), bregando por la creación de tribunales que arbitren las diferencias entre obreros y patrones. Surgen desde el Estado estrategias para favorecer a la UGT, en detrimento del anarquismo; se evidencia esta óptica con el proyecto de Código de Trabajo de Joaquín V. González y sobre Ley Nacional de Trabajo, contando con el asesoramiento de importantes figuras del socialismo.

Se buscaba tener el control sobre la actividad sindical y de eliminación del anarquismo. Las reacciones no se hicieron esperar, en 1904 la FOA declara el rechazo a la ley con una huelga general, sosteniendo que “es un atentado sin precedentes a las libertades colectivas e individuales”. En ese congreso la FOA pasa a denominarse Federación Obrera Regional Argentina (F.O.R.A.); la UGT solo cuestionaba aspectos punitivos y restrictivos del proyecto.

Sintetizando, podemos afirmar que las distintas iniciativas surgidas desde el Estado, fueron una respuesta a la creciente agitación obrera, en donde a cambio de legislar sobre aspectos de seguridad social, las asociaciones obreras se verían afectadas a la égida del control estatal.

En 1907 el gobierno dispone la creación del Departamento Nacional de Trabajo, quien tendría a cargo la realización de investigaciones sobre la situación laboral del país. El hecho de crear un ámbito específico para atender los problemas laborales se evidenciará a raíz del proyecto sobre trabajo de mujeres y niños presentado por Alfredo Palacios. Finalmente se aprobará el pergeñado por el Ministro del Interior, dada la oposición al primero de sectores conservadores.

## El centenario

En vísperas del centenario se lleva a cabo la huelga de mayor duración hasta entonces, obediendo los motivos a la represión desatada por la Policía, en razón de manifestaciones convocadas por la FORA y el Partido Socialista por la conmemoración del día del trabajador.

Desde el Estado se justificaba dicha actitud, al considerarse que estaba operando un plan de revolución social liderado por sectores ácratas. A la violencia se continuaba respondiendo con violencia; en noviembre de 1909 es asesinato en un atentado Ramón Falcón, jefe de policía. Se responde desde el Estado declarando el Estado de Sitio en todo el territorio nacional por el término de dos meses, asimismo se detiene y deporta a un importante número de dirigentes obreros, se impide la circulación de la prensa y se clausuran locales gremiales.

Al acercarse la fecha del Centenario, en medio de la preparación de diferentes festejos, el movimiento obrero inicia un plan de agitación para lograr la derogación de la Ley de Residencia y la libertad de detenidos por cuestiones gremiales. Desde el estado se apela al patriotismo y sectores chauvinistas a través de bandas armadas destruyen diarios y sindicatos, el gobierno nuevamente declara el estado de sitio y ante tal situación se levanta la huelga ante la carencia de fuerza y efectividad para continuar con la medida de fuerza.

En junio de 1910 se sanciona la Ley de Defensa Social, a raíz de un atentado en el teatro Colón. Dicha ley compuesta por treinta y cuatro artículos señalaba en sus aspectos centrales:

- a) Prohibición de entrada al país a anarquistas o quienes preconizaran acciones de violencia o medios de fuerza contra funcionarios, instituciones y gobiernos en general.
- b) Sería severamente sancionado aquel transportista que intentare introducir de mala fe a un extranjero comprometido en la prohibición sancionada.
- c) Prohibición a toda asociación o reunión que tuviera como objetivo la instigación o propagación de hechos contrarios a las leyes nacionales.
- d) Las penas se establecerían en relación a la calidad del delito cometido, llegándose hasta la pena de muerte, no aplicable ésta a menores de dieciocho años.

Si bien la represión amortiguó en cierta medida el impulso del movimiento obrero, no resultó en absoluto solución a las transformaciones operadas, que superaban largamente a las escasas disposiciones vigentes. Es decir, que se siguen imponiendo las medidas represivas por sobre cualquier alternativa de integración o laudo de los conflictos.

## La primera Ley de Seguridad Social

A la luz de las modificaciones acaecidas en el seno de la Sociedad Civil y con motivo de la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912, cambian las prácticas electorales, imponiéndose de derecho una mayor participación política de la ciudadanía masculina (no nos referiremos al por qué el gobierno conservador introdujo esta reforma, puesto que escapa a los objetivos de este trabajo).

Es así como en 1914 y con el impulso y avance de diputados socialistas en el parlamento, se presentan múltiples proyectos en materia de condiciones de trabajo y seguro contra accidentes de trabajo. De tres proyectos, finalmente se aprueba la Ley 8.688 que en sus aspectos más importantes destaca:

- e) Responsabilidad patronal por los accidentes ocurridos a los obreros “durante el tiempo de la prestación de los servicios, ya sea en el ejercicio de la ocupación en que se lo emplea o por caso fortuito o fuerza mayor inherente al trabajo”. (Art 1)

- f) Se brindaban excepciones a esta responsabilidad patronal, ante la intencionalidad de la víctima o “fuerza mayor inherente” al trabajo.
- g) Se establecería el monto de las indemnizaciones de acuerdo a la incapacidad producida y a su vez disponía que en caso de muerte el patrón debería abonar los gastos de sepelio e indemnizar a la familia
- h) Se consideraban cuestiones relativas acerca de enfermedad o muerte a raíz del ejercicio de la profesión

## Conclusiones

A partir de lo expuesto se puede afirmar que las iniciativas en materia de Seguridad Social fueron respuesta a diferentes conflictos y no por la obtención del seguro mismo. Dichas iniciativas se basaron en la racionalidad de prevenir y reducir la creciente agitación obrera. Las discusiones parlamentarias, las características ideológicas del movimiento obrero, así como también las políticas estatales instrumentadas (creación del Departamento Nacional del Trabajo en el marco de una gran represión), corroboran esta interpretación.

A su vez se puede señalar la caída significativa de conflictos laborales entre 1912-1915; la posible relación de la sanción de la ley de accidentes de trabajo con la sanción de la Ley Sáenz Peña; el incremento de las iniciativas sobre legislación social por parte de legisladores radicales y socialistas y un clima en la Sociedad Civil favorable a este tipo de legislación.

Al tema de a quién correspondió la iniciativa en las políticas de Seguridad Social y cuáles fueron los objetivos de dichas políticas, podemos afirmar, siguiendo a Isuani (1986), que las políticas de seguridad social instrumentales serían con fines de naturaleza político-ideológica, buscando asegurar el orden social a través de prevención de conflictos y de obtener apoyo político.

En el contexto de un Estado liberal y de un movimiento obrero en su etapa formativa, las políticas de seguridad, ciertamente muy modestas, corresponden a una iniciativa estatal.

## Referencias

- Abad de Santillan, D. (1971). *La F.O.R.A. Ideología y trayectoria*. Buenos Aires: Proyección.
- Bialet Massé, J. (1904). “*El informe sobre el estado de las clases obreras en Argentina*” disponible en: <http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/masse/Volumen1.pdf> y <http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/masse/Volumen2.pdf> búsqueda: 26/11/15.
- Ferrer, A (1987). *La economía Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García Delgado, D. (1994). *Estado y Sociedad*. Buenos Aires: Norma.
- Graciarena, J. (2000) *El Estado Latinoamericano en Perspectiva*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Godio, J. (1973). *Historia del movimiento obrero argentino 1880-1910*. Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo.

- Isuani, E. (1986). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- López, Alfredo (1974). *Historial del movimiento social y la clase obrera argentina*. Buenos Aires: Editorial Peña Lillo.
- Panettieri, J. (1967). *Los trabajadores*. Buenos Aires: Editorial Jorge Alvarez.
- Marotta, S (1975). *El movimiento sindical argentino. Su génesis y su desarrollo (1857-1914)* Buenos Aires: Editorial Libera.

# CAPÍTULO 3

## Políticas Sociales y Trabajo

*Mariana Gabrinetti*

### Introducción

En este capítulo analizamos las articulaciones entre el trabajo y las políticas sociales; para ello, en primer lugar reflexionamos en torno a los sentidos del trabajo, en segundo término consideramos las relaciones que se establecen entre éste y el campo de las políticas sociales.

Méda (1998), analiza desde una posición crítica, cómo el trabajo fue asumiendo un valor de centralidad en las sociedades modernas, hasta llegar a ocupar el lugar de “nuestro hecho social total” (Méda, 1998: 10). Lo caracteriza de este modo dado que el trabajo abarca a diferentes esferas: una de índole económica, ya que a través del trabajo remunerado se obtiene un ingreso que permite la sobrevivencia propia y de la familia; una dimensión social en tanto que en los espacios laborales se despliegan relaciones de intercambios con otros y por último, una dimensión subjetiva ya que a través de las articulaciones y vínculos con otras personas en los espacios de trabajo y en diferentes entornos sociales, se van a ir generando configuraciones identitarias atravesadas por dichas relaciones.

En este sentido, lo que destacamos es que la situación laboral de los sujetos genera implicancias que se extienden más allá de la esfera económica, abarcando también a las dimensiones social y subjetiva. En dichas dimensiones ocupan un lugar de relevancia el reconocimiento, de carácter simbólico, que se vincula a la posición laboral así como al modo de hacer un trabajo, a las significaciones que otros y el mismo trabajador le adjudican a su trabajo. Es en función de los intercambios –materiales y simbólicos- que establecemos con los otros, que se reconfigura nuestra identidad y el trabajo se constituye en un espacio privilegiado para el despliegue de estos intercambios. En esta línea es importante considerar lo que implica el trabajar y lo que puede generar el hecho de no poder acceder a una inserción laboral en sociedades modernas donde el trabajo ocupa el lugar de centralidad, de organizador de la vida social. A continuación, consideraremos desde una perspectiva histórica, cómo se conformó el lugar de centralidad del trabajo y el valor ético que socialmente se le asigna.

## Sobre el trabajo

A partir de la revolución industrial, se fue desplegando el pasaje del trabajo artesanal al trabajo en el ámbito fabril, modificando hábitos laborales y de vida. Respecto a dicho pasaje, Bauman (2000) plantea que para que la gente trabajara en las nuevas condiciones, se desarrolló una ética del trabajo bajo la cual se procuró rescatar y estimular las actitudes centradas en el compromiso respecto al trabajo artesanal, propias del período preindustrial, recreándolas bajo la disciplina impuesta por el trabajo en la fábrica. Lo que distingue Bauman (2000) es que en el marco de la ética del trabajo se intentaba disciplinar a los obreros, aun cuando éstos no llegaran a conocer el sentido último de su esfuerzo en el marco del proceso de trabajo fabril. Con este fin se instauró como paradigma productivo el taylorismo en el último tercio del siglo XIX. Este sistema de organización laboral generó una división social y técnica del trabajo. División social ya que se jerarquizó de acuerdo a las funciones, por una parte, a quienes planificaban las tareas, por otra, a quienes las controlaban o supervisaban y por último, a quienes las ejecutaban, quedando subordinados los obreros a la figura del supervisor. La división técnica del trabajo que se plasma bajo el taylorismo –también conocido como Organización Científica del Trabajo (OCT), segmentó las actividades laborales en acciones sumamente simplificadas que debían llevarse a cabo en tiempos instaurados como norma vaciándolas de contenido, para justamente, -entre otros objetivos-, arrebatarle poder a la fuerza de trabajo. A partir de cronometrar los mejores tiempos alcanzados por los obreros se imponía al resto el cumplimiento riguroso de los modos y tiempos impuestos como normas, para realizar las tareas. La remuneración se constituyó por destajo, procurando estimular desde la perspectiva empresarial, de este modo, la productividad.

A partir de 1930, se conforma un nuevo paradigma productivo, el fordismo, que tiende a “perfeccionar” los rasgos propios del taylorismo. Así, bajo este sistema de organización laboral se incorporó una innovación tecnológica: la introducción de la cadena de montaje. Bajo el taylorismo en primer lugar y luego con el taylorfordismo, se fue logrando habituar a los obreros a un sistema de trabajo en el que obedecieran sin tener ninguna implicancia personal o subjetiva en la realización de la tarea, imponiendo el control y a la vez, la subordinación. El taylorfordismo anulaba las posibilidades de creación, de implicancia subjetiva de los obreros en el desarrollo de las tareas, transformando al trabajo en trabajo alienado.

Con el fordismo, la remuneración consistía en un ingreso básico por día, indexado al ritmo inflacionario, que podía aumentarse en función de la producción alcanzada por cada trabajador. De este modo, no sólo se aseguraba el incentivo por productividad, sino que también cada trabajador contaba con un ingreso básico que le permitía acceder al consumo. El fordismo se desarrolló desde los empresarios, bajo normas paternalistas y con el otorgamiento de facilidades crediticias, con lo cual los mismos trabajadores eran quienes consumían lo que producían.

Bauman (2000), considera que el disciplinamiento social a través del trabajo tenía su fundamento tanto en aspectos económicos como en morales, por una parte, respondiendo a la demanda laboral que el proceso de industrialización generaba y por otra, procurando reducir

la cantidad de personas que por distintos motivos no lograban adaptarse a los cambios y por lo tanto autoabastecerse en el nuevo contexto (enfermos, débiles, ancianos, mendigos). Así, la ética del trabajo se imponía como un valor moral cuyo pilar se constituía en el propio trabajo y en el esfuerzo para la obtención del salario; generándose de esta manera un disciplinamiento social vinculando al trabajo como medio para obtener un salario. A la vez, a medida que se fueron fortaleciendo los valores éticos vinculados al trabajo, se fue restringiendo la asistencia orientada a los pobres, lo que implicaba la degradación de las condiciones de vida de los desocupados<sup>8</sup>. Los bajos salarios eran parte también de la estrategia que lograba imponer una disciplina ya que los montos reducidos obtenidos como remuneración, sólo permitían la supervivencia y generaban la necesidad de continuar trabajando. Se necesitaban productores para la sociedad industrial creciente; en este entorno, el empleo universal se delineaba como el modelo a seguir.

En la sociedad industrial moderna el trabajo organizaba tanto la vida en la esfera individual como también la social. Desde el punto de vista individual, a través del trabajo se obtenía el ingreso que permitía la subsistencia. La posición laboral que se ocupaba brindaba ante la mirada de los otros y la propia, un lugar social específico. A la vez, el trabajar era también lo que permitía una perspectiva de futuro.

El trabajo permitía la integración a la sociedad y a la vez, organizaba la vida familiar. Sobre este aspecto podemos identificar la división del trabajo en el ámbito doméstico que se instauró como socialmente dominante: el hombre proveedor, cuyo desempeño laboral se desarrollaba fuera del ámbito doméstico, dedicado al trabajo productivo y la mujer abocada a las tareas reproductivas, en la esfera del hogar.

A partir de lo desarrollado, podemos afirmar que la ética del trabajo funcionó ocupando un rol fundamental en la creación de la sociedad moderna.

Castel (1997) en torno a la relación salarial nos aporta que el taylorismo se aplicó fundamentalmente en poblaciones obreras recientes, subcalificadas y poco autónomas; la organización científica del trabajo generó la homogeneización de la clase obrera, contribuyendo de algún modo a forjar una conciencia obrera y de clase en la que influyeron las penosas condiciones laborales. Sin embargo, esta homogeneización también encuentra un límite en la división social del trabajo que el taylorismo introduce. Lo que postula Castel (1997) es que se establece una nueva relación salarial, que constituye la relación salarial moderna. A continuación analizaremos cómo incide esta nueva relación salarial en las protecciones del Estado.

---

<sup>8</sup> Al respecto, Bauman (2000) plantea que estas cuestiones fueron atendidas en Inglaterra en las décadas de 1820 y 1830, por los reformistas de la "Ley de Pobres", quienes definieron limitar la asistencia a los indigentes para lo cual se separaba a los "mendigos auténticos" de aquellos que podían incorporarse al trabajo. Las condiciones de vida en los asilos orientados a los "mendigos auténticos" eran tan miserables y penosas que sólo realmente quienes no podían asimilarse al trabajo para obtener un salario podían aceptar dichas condiciones.

## Relación salarial y protecciones del Estado

Si bien las acciones de protección del Estado existían desde la época medieval orientadas específicamente a atender cuestiones puntuales, la asistencia a los pobres recaía básicamente en la Iglesia. Sin embargo, con el avance del capitalismo, los procesos de industrialización, urbanización y la creación de un mercado de trabajo asalariado se sentaron las bases para el nacimiento del seguro social (Isuani, 1991). De este modo, por iniciativa del canciller alemán Otto von Bismarck surgió en la segunda mitad del siglo XIX el seguro social, significando una profunda ruptura con las instituciones de beneficencia. La injerencia del Estado se plasma en lo que hace al seguro frente a enfermedades y a las situaciones de invalidez y/o vejez. Lo que procuraban estos seguros era el bienestar de los trabajadores, en un contexto de cambios en la organización de la producción y de deplorables condiciones de trabajo que devinieron en luchas obreras en las que se demandaban mejoras. A diferencia de las leyes de pobres, que eran estigmatizantes y discrecionales, el seguro social se basaba en reglas no discriminatorias, estaba dirigido al asalariado –no al pobre o al miserable- y se involucraba a los beneficiarios potenciales a contribuir a su financiamiento, lo que redundaba en el derecho a reclamar por este beneficio (Isuani, 1991).

El seguro social, como instrumento central propio del Estado de Bienestar, nace atendiendo al surgimiento de la cuestión social -en tanto el movimiento obrero se conformó como actor social y político- y a las necesidades de legitimación política a partir de la extensión del sufragio y la competencia política. El seguro social establece un derecho garantizado jurídicamente, por lo tanto, se trata de un instrumento rígido y difícil de ser utilizado anticíclicamente.

Isuani (1991), plantea que el Estado Keynesiano, si bien se origina a partir de la Gran Depresión, se define en el marco de la segunda posguerra, atendiendo a cuestiones de naturaleza económica buscando regularizar el ciclo económico y procurando garantizar la acumulación de capital evitando fluctuaciones. La política fiscal, monetaria o crediticia son instrumentos que al ser aplicados anticíclicamente procuran regularizar el ciclo económico. El instrumento central del Estado Keynesiano es el pleno empleo.

La confluencia del Estado de Bienestar con el Estado Keynesiano establece las bases para el crecimiento en términos de producción, productividad y de mejora en las condiciones materiales de la población: crecimiento económico a partir de la intervención del Estado Keynesiano en la economía, creando empleo y sentando las bases para evitar las fluctuaciones del ciclo y el Estado de Bienestar orientando el seguro social a los trabajadores.

En el marco de la relación salarial, el salario excedía la retribución por la tarea, aseguraba derechos e implicaba el acceso a prestaciones por fuera del trabajo y a la vez, posibilitaba la participación en la vida social.

Lo que precisa Castel (1997) es que para asegurar el pasaje de una relación prevaleciente en los inicios de la industrialización hasta la relación salarial fordista se han plasmado diversas condiciones: la separación rígida entre los activos y los inactivos o semi-activos; la fijación del trabajador a su puesto de trabajo y la racionalización del proceso del trabajo; el acceso a través

del salario a las normas de consumo obrero (el productor como consumidor de lo que produce); el acceso a la propiedad social y a los servicios públicos y la inscripción en un derecho del trabajo que reconocía al trabajador como miembro de un colectivo dotado de un estatuto social, más allá de la dimensión individual del contrato de trabajo. La convención colectiva implicaba que un obrero contratado en forma individual se beneficiaba con las disposiciones previstas en dicha convención. En el marco de la sociedad salarial un aspecto relevante es la inscripción y pertenencia a colectivos protectores, los que se fueron definiendo por la pertenencia a distintas ramas de actividad o sectores.

La participación de los trabajadores en la vida social y su integración se encontraba atravesada por el seguro social, el derecho del trabajo, los beneficios sociales, las posibilidades de acceso al consumo de masas e incluso, la posibilidad de días de ocio reconocidos, al reconocer el derecho a las vacaciones pagas. Estos elementos dan cuenta de una diferencia significativa respecto a las condiciones de la clase proletaria previas a la industrialización.

El desarrollo de la sociedad salarial se encontraba asentado en el crecimiento económico y en el Estado de Bienestar. En efecto, la intervención del Estado se orientó a garantizar la protección social de manera generalizada y a la búsqueda del equilibrio económico.

En cuanto a los modelos de organización de la producción y del trabajo taylorista y fordista, su aplicación –si bien no siempre se aplicó en totalidad en todo el sector industrial- ha transformado la estructura y el funcionamiento de las empresas industriales. Asimismo, en el caso específico del fordismo se ha desplegado el “círculo virtuoso” fordista del crecimiento (Neffa, 1999) que tuvo vigencia en Estados Unidos y en países capitalistas industrializados de Occidente desde la segunda posguerra hasta comienzos de la década del setenta.

En este marco, se ajustaron las capacidades de producción a la demanda, en un contexto donde los cambios científicos y tecnológicos transformaron los procesos de producción y generaron crecimiento de la productividad. Asimismo, a través del modo de remuneración del fordismo, la redistribución del ingreso y los incrementos salariales hicieron posible el poder de compra de los asalariados. Castel (2010) analiza que la salida de la inseguridad social se logró concediendo protecciones al trabajo, lo que el autor denomina la propiedad social. El trabajo protegido implicó la conformación de derechos orientados a la condición de trabajador conformando la figura del denominado empleo típico.

A medida que se fue extendiendo la protección ligada al trabajo, se fue conformando la sociedad salarial, en términos de acceso a la propiedad social. Asimismo, la protección social del Estado en torno al trabajo se desarrolló como derecho, atendiendo a las diferentes contingencias de la vida –por ejemplo, ante situaciones de enfermedad por parte de los trabajadores o ante la salida del mercado de trabajo como trabajador activo, el acceso a la jubilación como derecho construido en relación al trabajo-. El Estado desplegó una serie de protecciones funcionando de este modo como reductor de riesgos.

En efecto, la sociedad salarial ha desplegado desde el Estado un dispositivo fuertemente protector, ya que ha operado como garante de derechos sociales.

## Crisis del modelo de acumulación y sus articulaciones con el trabajo

Ahora bien, a partir de mediados de la década del setenta los indicadores económicos revelan una reversión en materia de producción, productividad, empleo y estabilidad de precios, dando cuenta de una crisis del modelo de acumulación. Isuani (1991) plantea posibles hipótesis que pueden explicarla y concluye que la estrategia conservadora frente a la crisis recayó en limitar el poder de los asalariados para presionar por una distribución del ingreso a su favor. Para ello, lo que se ha atacado en forma directa ha sido al Estado Keynesiano y a sus instrumentos, puntualmente al pleno empleo y se ha operado con estrategias que buscaron debilitar al Estado Benefactor, pero sin correr el costo –de naturaleza política–, que implicaba su destrucción total; desde esta perspectiva, se han disminuido las inversiones en materia social. La ideología conservadora considera que la crisis de acumulación se resuelve mediante un retorno a la prevalencia del mercado, como se sostenía antes de la década del 30.

Por otra parte, en términos de la organización del trabajo, el taylorfordismo encuentra límites a su expansión y crecimiento: en el contexto de mundialización, la acumulación de riqueza no se genera sólo o fundamentalmente a través del aparato productivo, sino que cobra un lugar importante la especulación financiera en un marco de globalización financiera; las inversiones extranjeras directas han crecido de manera superior al comercio internacional de bienes y servicios; por otra parte, a partir del desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones, las empresas operan a través de redes; la gran cantidad de asalariados que se empleaba con el taylorfordismo, deja de ser funcional a la acumulación de capital.

Entre los límites económicos, este sistema de trabajo pone en cuestión a la productividad (la que generalmente es medida como una relación entre la producción y los factores que la generan); asimismo, los límites sociales inciden en la crisis del taylorfordismo: ya deja de ser posible en el nuevo escenario asegurar –mediante los convenios colectivos de trabajo–, la estabilidad en el empleo, contratos de trabajo por duración indeterminada, trabajo a tiempo completo y la indexación periódica de los salarios en función de los ritmos inflacionarios. La parcialización de tareas que imponía el taylorfordismo, también es cuestionada por los mismos trabajadores. Por otra parte, los límites técnicos de este sistema de organización laboral también han influido en su crisis: la rigidez del proceso productivo, el tipo de instalaciones requeridas para las cadenas de montaje, el escaso o nulo reconocimiento de la creatividad y la ausencia de autonomía por parte de los trabajadores entran en contradicción con las nuevas modalidades de competencia.

Actualmente la lógica empresaria no centra la competitividad sólo en los costos, ni en los bajos salarios pagados por mano de obra poco calificada; se busca la competitividad en la flexibilidad productiva: empresas que pueden producir de manera rápida y económica una gama más variada de productos o modelos; las empresas transnacionales se alejan del modelo taylorfordista, operan a través de redes, comparten los esfuerzos de las empresas para reducir los costos que representa la investigación y el desarrollo.

En América Latina, frente a esta coyuntura, a partir de la década del ochenta y sobre todo en los noventa, el ajuste y la flexibilización se imponen desde los grandes grupos económicos y principalmente por parte de los organismos internacionales de asistencia crediticia como “soluciones” eficaces frente a los problemas de la región. Básicamente estos actores buscaban la instauración de un nuevo modelo de relaciones laborales. Desde la lógica del capital, el ajuste resulta imprescindible para poder sentar las bases de un nuevo modelo de producción caracterizado como “flexible”.

Las transformaciones económicas, la reducción de la inflación, las privatizaciones de las empresas públicas, la apertura del mercado, la flexibilización laboral y las drásticas restricciones a la seguridad social inherente al trabajo formaron parte de las medidas de ajuste que, desde los grandes grupos económicos y los gobiernos signados por una orientación neoliberal, prometían reducir los niveles de pobreza a través de la generación de empleo.

La moderada, parcial y discontinua recuperación económica que tuvo lugar en la región no produjo la creación de puestos de trabajo que supuestamente se perseguía desde los actores aludidos; por el contrario, la tasa de desempleo abierta y de subocupación en los distintos países que la integran han registrado índices sumamente elevados –como ha sido en el caso argentino-. Asimismo, las condiciones de trabajo fueron empeorando a partir del crecimiento y acentuación de la precarización laboral y la pauperización.

Considerando las particularidades del escenario que analizamos, podemos identificar que gran parte de la población queda desocupada o con inserciones laborales precarias, sin la protección social que se había desarrollado bajo la égida del Estado de Bienestar en torno al trabajo y la posición laboral enmarcada en un sistema de seguridad social. En este sentido, es que gran parte de la población queda a partir de mediados de la década del setenta y fundamentalmente en la del noventa, a partir de la implementación de políticas neoliberales, subsumida a situaciones de vulnerabilidad social ante un Estado en retirada y frente a procesos de descolectivización y fragmentación social.

En la sección siguiente pasamos a desarrollar el análisis del trabajo y de su articulación con las políticas sociales enfocando la mirada hacia el caso argentino.

## **Sobre el caso argentino**

### **El taylorismo y fordismo en la industria argentina**

A partir de la segunda mitad del siglo XIX se desplegaron en Argentina una serie de cambios que se aceleraron a fin del siglo XX. El sistema económico se fue expandiendo tanto en su producción agraria como en la construcción de ferrocarriles y obras públicas, lo que demandó una fuerza de trabajo creciente que se cubrió con la llegada de inmigrantes.

Respecto al proceso de industrialización, ya en los años noventa del siglo XX comienzan a evidenciarse signos de un incipiente desarrollo industrial. Desde luego, la mayor parte de los

establecimientos eran rudimentarios y predominaba la producción artesanal, pero a la vez comenzaban a desarrollarse transformaciones en grandes industrias que exportaban sus productos, como es el caso de la industria frigorífica. Cabe aclarar que es distinta la situación de las industrias orientadas al mercado interno, donde la expansión se encontraba limitada por las características del consumo, que no facilitaba este desarrollo.

Zaida Lobato (1988) afirma que la industria en Argentina tuvo un desarrollo desigual, creándose establecimientos dedicados a la fabricación de diversos productos (dulces, calzado, talleres mecánicos, carpinterías, etc.). La creación de estos establecimientos usualmente era llevada adelante por inmigrantes con un escaso capital inicial, lo que incidió entre 1860-1870 en dificultades para aquellos que no contaban con capitales suficientes. Al mismo tiempo, los establecimientos existentes permanecieron y otros se instalaron respondiendo a la demanda. En este sentido, la evolución industrial indica que algunas empresas grandes - básicamente del sector alimentación como frigoríficos, molinos, cervecerías-, convivían con pequeñas instalaciones. Tanto en los talleres como en las fábricas, se fue desarrollando un sistema de organización del trabajo.

En el caso argentino, la producción industrial en las primeras décadas del siglo XX estaba concentrada en manufacturas y pocos establecimientos de magnitud.

Entre 1914 y 1918, el impacto de la Primera Guerra Mundial creó oportunidades nuevas para la expansión del desarrollo industrial que tenía suficiente capacidad instalada. En la década del veinte ingresaron nuevas empresas de capital extranjero, principalmente norteamericano, que se orientaron a ramas industriales que no competían con inversiones británicas, funcionando en sus inicios como importadoras y distribuidoras de la producción de sus casas matrices.

Más tarde, la crisis de 1929 abrió nuevas posibilidades al proceso de industrialización. Así, las empresas de capital extranjero comenzaron con las operaciones industriales, armando o llevando adelante el montaje de las piezas a partir de componentes importados o producidos en el país.

Asimismo, las empresas de capital nacional también pudieron desarrollarse, en ocasiones estableciendo lazos con grupos financieros para iniciar su actividad y en otras manteniéndose en una producción más reducida, pero en ambos casos, favorecidas por dicho contexto.

Respecto a las relaciones laborales, se fueron desplegando modificaciones que no abarcaron a todas las actividades de manera homogénea: en las pequeñas industrias predominó el trabajo basado en los conocimientos de los productores, con escasa o nula presencia de mecanización y con relaciones obrero-patronales personalizadas.

Es en las fábricas de mayor tamaño en las cuales se fueron desarrollando cambios, aunque de manera desigual. Al mismo tiempo que los empresarios se vincularon con capitales para extender sus actividades, a partir de la incorporación de nuevas maquinarias o de los establecimientos adecuados al crecimiento que tenía lugar en las industrias, también se fueron empezando a aplicar mecanismos de control de la fuerza de trabajo y de incentivos en la remuneración procurando lograr mayor producción.

Las relaciones obrero-patronales sobre el salario generaron conflictos. Lo usual era el salario estimado por hora y algunas empresas incorporaron el trabajo a destajo buscando incentivar la producción.

Zaida Lobato (1988) plantea que en las primeras décadas del siglo XX los empresarios atendían a la productividad combinando mecanización y disciplina, resultando los incentivos salariales un factor complementario de esa política.

El taylorismo se va desplegando en la industria frigorífica, separando las tareas de concepción de aquellas de ejecución y parcializando las tareas; dividiéndose de este modo tanto social como técnicamente la organización del trabajo. Paulatinamente, este sistema de organización laboral se fue expandiendo hacia otras ramas de industrias, como la textil, por ejemplo.

A partir de la división de tareas, se plantea entonces la calificación y jerarquización de trabajadores, lo que también se expresa en la diferenciación de los salarios y premios comenzando a difundirse el pago en función de los resultados, estimulando la velocidad de trabajo a partir de brindar al trabajador un incentivo.

Como señalamos anteriormente, al analizar el taylorfordismo, es de destacar que este sistema de trabajo presenta como característica bajos niveles de especialización y formación, lo que conlleva a que fuera de la empresa donde se desarrollaba la tarea el conocimiento aprendido no se adecuara a otra empresa y/o actividad, rasgo que trajo serias consecuencias para los trabajadores, fundamentalmente en la instancia de cierre de frigoríficos y ante la imposibilidad de poder acceder –en un mercado de trabajo competitivo- a otro puesto de trabajo por falta de formación y calificación.

Durante el período radical de 1916-1930 se estabiliza la producción agraria y, como señala Moreno (2009), en la etapa radical la industrialización no fue parte del discurso político. En este marco se desplegaron conflictos gremiales, como fue la “Semana Trágica” en 1919 y los fusilamientos en la Patagonia a partir de las huelgas en la ciudad y en las estancias en 1921.

Desde el punto de vista normativo, Argentina sólo contaba en este contexto con leyes aisladas entre sí, que surgían a partir de presiones de los diferentes sectores, los que iban avanzando puntualmente, obteniendo logros para determinada rama de actividad, pero no a partir de la concepción de derechos de los trabajadores.

En 1929 se produce la crisis económica y financiera cambiando el panorama mundial; en el caso argentino, esta crisis influye en la caída de Hipólito Yrigoyen en 1930, asumiendo el poder una coalición que gobernó hasta el golpe de 1943, practicando el famoso “fraude patriótico” (Moreno, 2009). La crisis provocó una ruptura en un período de auge económico basado en exportaciones de productos primarios y de inversiones extranjeras.

El peso de la crisis recayó en los trabajadores, a quienes se les redujeron notablemente los ingresos mientras la etapa estuvo signada, por un lado, por la escasa actividad estatal en asistir a los más vulnerables, por otro, por el control de las actividades gremiales.

En el plano económico se desplegó una política fuertemente intervencionista por parte del Estado: se redujeron los salarios, se mermó la obra pública, se crearon nuevos impuestos, se devaluó el peso, hubo una intervención importante en materia de comercio exterior y en la política

de precios. La ausencia de divisas para importar generó una aceleración del proceso industrial de las industrias livianas, las que se fueron concentrando en Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba. Este proceso fue produciendo al mismo tiempo migraciones de las áreas rurales a las urbanas. La acción estatal estuvo inicialmente orientada a la protección de los intereses agroexportadores. Más tarde, a partir del golpe de 1943, esta intervención se reorientó estimulando la industrialización y fue acompañada de una política de redistribución de ingresos.

## **Trabajo, empleo y sistema de protección social en el peronismo clásico**

Después del golpe militar de 1943, emerge la figura del Gral. Juan Domingo Perón a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, estableciendo alianzas con los gremios en pos de la instalación de los derechos de la clase trabajadora. Esta posición así como el prestigio y reconocimiento que alcanzó entre los trabajadores, generó profundos conflictos con el frente militar, motivo por el cual fue recluido en la isla Martín García hasta que los obreros movilizados el 17 de octubre de 1945 lograron la libertad de su líder, reconocido como líder del movimiento obrero.

A partir del gobierno que inicia en 1946 después de haber triunfado en las elecciones, su política se orienta al pueblo, con base en la ideología justicialista, en defensa de los humildes y trabajadores, en contraposición a la oligarquía y a los intereses asociados al imperialismo y colonialismo.

En el marco de la Segunda Guerra Mundial impulsó la actividad industrial dirigida al mercado interno. La alianza del Estado con los gremios posibilitó en el campo social una serie de logros amparados por la tutela del Estado: el derecho a un salario justo, el pago del aguinaldo, la protección de la salud (en la que tuvo un lugar preponderante el Dr. Ramón Carrillo al frente del Ministerio de Salud) fueron parte de las conquistas alcanzadas. A la vez, la afiliación obligatoria a los sindicatos aseguró un ingreso que posibilitó la protección de los trabajadores.

En el caso argentino, ubicamos al Estado de Bienestar en el marco del denominado peronismo clásico (1943-1955); es en este período que a partir de la implementación de una política económica cuyo rector fue la sustitución de importaciones en un contexto de posguerra mundial se incentivó la industria nacional, generando trabajo protegido. Esta protección se desarrolló bajo la tutela de los contratos de trabajo por parte del Estado.

Asimismo, atendiendo al análisis de Andrenacci, Falappa y Llovich (2004), podemos considerar la particularidad de la intervención del Estado desde la figura de las dos manos combinadas: una mano derecha operando sobre la creación del empleo y una mano izquierda desplegando políticas de carácter universal como la educación y salud y políticas de carácter asistencial para aquellos que por distintos motivos no pudieran asimilarse al mercado de trabajo.

En el plano económico, la política de aumentos salariales y mejora de las condiciones generales de vida generó una ampliación del mercado interno para los bienes de consumo que elaboraba la industria local. El gobierno desarrolló en este período una política de sustitución activa de importaciones, una expansión del sector y del gasto público. Se fomentó y

desarrolló la industrialización y al mismo tiempo, se procuró alcanzar el pleno empleo – o una tendencia hacia el pleno empleo-; a la vez, dentro de la democratización del bienestar se buscó maximizar el salario real.

En términos de políticas sociales, es a partir de este período que podemos considerar a la política social en un sentido moderno, a diferencia de las estrategias de intervención frente a la pobreza que caracterizaron a las etapas anteriores. Durante el peronismo, la concepción dominante fue “donde hay una necesidad hay un derecho no ejercido”, produciendo un quiebre con la lógica de beneficencia que caracterizó a las etapas previas. En este sentido, se desarrolló una política social que articulaba con otras políticas públicas, así como con las acciones de la Fundación Eva Perón, -las que se desarrollaron fundamentalmente entre 1948 y 1952, año en que muere Eva Duarte de Perón-. La articulación de las políticas públicas conforma en esta etapa un sistema de protección social.

Tal como analizamos, en los regímenes de Bienestar el componente central fue el seguro social, implicando un Estado intervencionista que garantizara la provisión de bienestar, la regulación y financiamiento del mismo.

En la etapa del peronismo clásico en Argentina, el Estado abarcó el aseguramiento en salud, asignaciones familiares, riesgos y enfermedades en el trabajo, previsión social, accesibilidad a la vivienda, entre otros aspectos. En parte de América Latina –y éste fue el caso de Argentina-, “estos bienes se otorgaron por vías de seguro social financiado por impuesto al salario, la extensión de la cobertura se daba al grupo familiar, dejando un carácter residual a las políticas de corte asistencial” (Pautassi, 2012: 21).

Este modelo se extendió en Argentina hasta mediados de la década del setenta, instancia en la que bajo el gobierno de la última dictadura cívico-militar en Argentina se desarrollan políticas de corte neoliberal.

## Políticas neoliberales y trabajo

Considerando aportes de Svampa (2005), podemos identificar tres momentos que tienden hacia un orden neoliberal en Argentina: la autora formula que un primer intento tuvo lugar en el año 1975 a partir de las medidas económicas conocidas como “el Rodrigazo”; un segundo momento se constituye a partir de las políticas implementadas por el gobierno de la última dictadura en Argentina que se extiende desde 1976 a 1983 y otro momento que se ubica en los dos gobiernos menemistas que abarcan toda la década del noventa<sup>9</sup>. Durante estos períodos las políticas tuvieron como objetivos homogeneizar la cúpula de la pirámide social y heterogeneizar las bases. En el caso particular de la dictadura estas políticas se implementaron tanto en Argentina como en otros países de América Latina, en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, en un contexto de fuerte persecución política, represión y vulneración sistemática de los derechos

<sup>9</sup> Continuando esta periodización, podríamos agregar un cuarto momento en el que se despliegan e implementan en Argentina políticas neoliberales a partir en diciembre de 2015 del gobierno de la Alianza Cambiemos.

humanos. Desde el punto de vista económico se han llevado adelante políticas aperturistas, con bajos aranceles a la importación, falta de apoyo crediticio y fiscal a las empresas nacionales, lo que produjo el cierre y debilitamiento de industrias argentinas y el consecuente daño en términos de niveles de empleo. Tuvo un lugar de relevancia la economía financiera para la acumulación del capital, lo que conllevó al deterioro del aparato productivo con consecuencias directas en los elevados índices de desocupación, subocupación, pobreza e indigencia registrados en la década del noventa. Estas políticas se profundizaron aún más con el achicamiento del Estado, a partir de la privatización de las empresas públicas. Tanto en la etapa de la última dictadura en Argentina como en los años noventa aumentó significativamente el endeudamiento externo. A partir de la implementación de estas políticas públicas, se produce una rotunda inversión del orden social que atenta contra los aspectos básicos del Estado de Bienestar que en Argentina fue regido por los principios de justicia social, independencia económica y soberanía política y que como hemos analizado ubicamos sus bases en el peronismo clásico.

Desde la lógica del capital, el ajuste resulta imprescindible para poder sentar las bases de un nuevo modelo de producción “flexible”, buscando la instauración de un nuevo modelo de relaciones laborales. Este modelo de “producción flexible” además de tecnologías y organización flexible necesita de fuerza de trabajo flexible. El análisis que se ha hecho de la situación se centró en que uno de los “desajustes estructurales” de las economías desarrolladas es el de la “rigidez” de la fuerza de trabajo (Rodríguez Guerra, 1995). Por parte de los grandes grupos económicos, empresarios y algunos sectores políticos, se presentaron las denominadas “rigideces jurídico-institucionales” cuyas causas se consideró que recaían en la legislación laboral y en el rol de los sindicatos como garante de esos derechos. De modo que en pos de la ‘flexibilidad’ se han producido profundas transformaciones en la normativa del trabajo y previsión, modificando las modalidades de contratación; facilitando y abaratando las posibilidades de despido y se ha ido erosionando el poder sindical.

Otro de los ejes de análisis en cuanto a la rigidez de la fuerza de trabajo recayó en la incapacidad de ésta de adaptarse fácil y rápidamente a las condiciones de trabajo y exigencias de cualificación constantemente nueva y cambiante<sup>10</sup>. Desde los actores mencionados, se consideró que para alcanzar la tan mentada ‘flexibilidad’ resultaba necesario además, poseer las cualidades físicas, morales e intelectuales que les permitieran a los trabajadores ser productivos y eficaces en las nuevas condiciones de trabajo.

En este sentido es que a los sistemas educativos se les comenzó a exigir formación de la fuerza de trabajo de esta índole; en la misma línea, las políticas de empleo que se instauran en los noventa, basándose en este análisis toman como uno de sus ejes a la capacitación.

Las transformaciones de las relaciones de producción y de comercialización, repercuten en el mundo del trabajo surgiendo una serie de modificaciones a nivel de las relaciones de empleo que generan nuevas formas de organización laboral, inestabilidad, desempleo y novedosas formas de articulación de los trabajadores en la empresa y en la sociedad.

---

<sup>10</sup> Al respecto hemos señalado en el apartado que el taylorfordismo ha producido la descalificación de los trabajadores, al haber generado la división técnica del trabajo.

Asimismo, otra dimensión central en el análisis de la década del noventa recae en las transformaciones en materia de normativa laboral, las que se caracterizan en este período por retrotraer derechos de los trabajadores logrados fundamentalmente en el período del peronismo clásico. Entre las transformaciones en el mundo del trabajo de la década, lo ocupa la flexibilidad que se presenta en el mercado de trabajo es un aspecto determinante y asume diversos matices: flexibilidad en el empleo, en tanto se ha incrementado la inseguridad de los trabajadores ya que los empleadores debido a las reformas en la normativa laboral, pueden despedir sin grandes dificultades ni costos elevados; la flexibilidad en el puesto de trabajo, ya que se han vuelto frecuentes las prácticas y permisivas las regulaciones que permiten rotar a los trabajadores a través de la polivalencia; la flexibilidad en la remuneración y flexibilidad en el trabajo (Galín y Pautassi, 2001). A través de las leyes sancionadas durante la década se constituyen como figuras legales las pasantías, los tiempos por contrato determinado. La descentralización de la negociación colectiva es otro de los aspectos que fuertemente ha incidido en la profundización de la flexibilidad en el trabajo. La situación de desocupación incide en el aumento de la competencia entre los trabajadores y en que los salarios durante el período tiendan a la baja.

En definitiva, ajuste y flexibilidad se constituyen en los pilares que identifican y propician los grandes grupos económicos, empresarios y gobierno durante los años noventa. Los altos índices de desempleo y las transformaciones en materia de normativa laboral también inciden en el aumento de la precarización laboral: en un mercado de trabajo competitivo y con un sistema de protección social deteriorado, desfinanciado, las posibilidades de lucha y de organización de la fuerza de trabajo disminuyen. Además, es necesario considerar en el análisis la fragmentación de la clase trabajadora a partir de los diferentes tipos de contratación, lo que hace que en una misma unidad productiva convivan trabajadores estables con precarizados, contratados por tiempo determinado. Frente a esta situación, las demandas no son las mismas y las posibilidades de reclamar y de luchar difieren en función de cada situación particular. Estos procesos generaron fragmentación social y descolectivización. Los niveles de protección y estabilidad resultan muy diferentes en este escenario de ajuste estructural. En materia de políticas laborales y sociales es notable la reducción de las contribuciones a la seguridad social.

La reconversión del mundo del trabajo implica la desaparición del mundo obrero industrial con foco en ocupaciones manuales; las formas de contratación inestables, ocupaciones de baja calidad, disminución de los salarios; reconversión de la normativa en materia laboral. El crecimiento del sector servicios y la introducción de nuevas tecnologías influyen en la mutación del contenido y organización del trabajo modificando las jerarquías ocupacionales.

La distribución regresiva del ingreso condujo a la conformación de una sociedad polarizada diferenciando formas de vida de una manera más profunda que las existentes en el modelo anterior que detallamos enmarcadas en el peronismo clásico fundamentalmente.

Asimismo, la distribución regresiva del ingreso produjo el aumento del número de pobres así como de la intensidad y cronicidad de su pobreza, lo cual se expresa en heterogeneidad y desigualdad al interior de un mismo segmento social.

En los años noventa, la situación más habitual en el mercado de trabajo argentino es la inestabilidad laboral, es decir, puestos de trabajo que responden a posiciones precarias, con bajas remuneraciones, sin cobertura social y con una nula protección frente al despido; de esta situación se desprende una elevada volatilidad en los ingresos, configurando trayectorias laborales signadas por la inestabilidad: alta rotación entre precarios y diferentes puestos, de corta duración, poco calificados, intercalados por períodos de desempleo, subempleo y aun de salida del mundo laboral como producto del desaliento. Cabe señalar que quienes mayormente acceden a estos puestos de trabajo son los individuos de menor nivel educativo y de calificación. La precariedad es un fenómeno complejo que genera desestabilización, desestructuración, dualización y exclusión social y se constituye –entre otros aspectos- como consecuencia de las nuevas exigencias del capitalismo, de la nueva dinámica de la economía, y de las características de mercado de trabajo.

Considerando lo planteado al inicio de este capítulo, el valor de centralidad del trabajo asalariado en nuestra cultura y la situación de precariedad laboral tiene connotaciones tanto socioeconómicas como psicosociales. En esta línea de análisis, uno de los aspectos que Castel (1997) considera frente a la situación laboral que se delinea a partir del resquebrajamiento del modelo anterior, es que se han perdido en ciertas categorías de la población activa la identidad por el trabajo: en la sociedad industrial el trabajo funcionaba como un “gran integrador” y la pertenencia a colectivos estructurados, –como el colectivo de trabajo- le daban un sentido al sujeto que atravesaba otros campos –el de la integración familiar, social, política, etc.-. Asimismo, Castel (1997) plantea que existe una relación de complementariedad entre el eje de integración por el trabajo y la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad.

Retomando el carácter multidimensional del trabajo y particularmente teniendo en cuenta la dimensión social y la subjetiva, un aspecto a considerar con respecto a la pertenencia a estratos y a grupos sociales es la fugacidad, lo que determina una pertenencia teñida por la incertidumbre, siendo que los tiempos del pasaje de un estrato a otro son más breves que aquellos que los sujetos necesitan para reconocer su nueva condición. En efecto, las fronteras entre la precarización-informalidad y la desocupación son difusas. Castel (1997) plantea que en ambos casos se produce un desarraigo que refiere a un proceso interno subjetivo de ruptura con formas anteriores de posicionarse ante sí mismo y ante la vida relacional y social.

En definitiva, se produce el resquebrajamiento de la sociedad salarial y con ello de la protección social por parte del Estado a partir de la protección al trabajo y a los trabajadores. Son vastos los sectores de población que quedan subsumidos en los márgenes o desafiados. En otros términos, son vastos los sectores que quedan ubicados en situación de vulnerabilidad social.

## **Políticas sociales orientadas por las nociones de riesgo y protección social. Tensiones con la perspectiva de derechos**

En términos de políticas sociales, se produce un corrimiento del modelo anterior, -donde el Estado garantizaba protección social a través de un sistema integrado de seguridad social en articulación con políticas asistenciales de carácter residual-, hacia la noción de protección social. Dicha noción queda despojada de un sistema integrado e incluso se alude a esta noción, sustituyéndolo.

Lo que precisa al respecto Pautassi (2012) es que:

(...) la idea de protección social significa un modelo mucho más restringido y marca el alejamiento de una actividad estatal tan amplia como aquella, para acercarse a una en que las personas, las familias y las comunidades desempeñan un papel más activo y por lo tanto se les traslada responsabilidades que son competencias estatales (Pautassi, 2012: 21).

Ante el corrimiento y achicamiento del Estado, son otros actores sociales que deben pasar a ocuparse o bien, a responsabilizarse de procurar el bienestar.

En esta coyuntura y a partir de este desplazamiento, se desarrollaron políticas sociales de carácter focalizado. Estas políticas, se orientan a la población considerada vulnerable –o a la considerada la más vulnerable entre la vulnerable-.

La perspectiva que domina este enfoque se encuentra orientada por la noción de riesgo social. La lógica del riesgo estaría representando una modalidad que justifica la asistencia y simultáneamente es un mecanismo de legitimación de las intervenciones en el campo social. Este concepto es parte de un tipo de racionalidad, que se instituye como estrategia de intervención; resultando una construcción cultural que ha adquirido centralidad a partir de los noventa y es ampliamente utilizada en nombre de la protección de personas e instituciones. Se apoya en una renovación de los mecanismos de individualización. Así, desde esta perspectiva, la responsabilidad del individuo cumple un rol fundamental en los procesos de gestión social.

Desde este encuadre es que a partir de los noventa se han creado una serie de políticas sociales focalizadas, en general sectoriales, que han tenido rasgos comunes en la región y que se han implementado de manera que podemos calificar de estandarizada, sin atender a las singularidades locales. Enmarcados en estas políticas, es que se han diseñado y ejecutado programas de transferencia de ingresos, en general financiados por organismos de crédito multinacional, imponiendo condicionalidades para su recepción. Estos programas han sido orientados a poblaciones consideradas objetivo en función de la definición de determinados criterios que contemplaban la situación de vulnerabilidad social.

Las condicionalidades a las que nos referimos, han diferido y difieren en función de cada programa, pero en general se centran en cursar o completar un nivel de escolaridad formal o en actividades comunitarias, o por caso, en el cumplimiento del cuidado de niños y niñas respecto a su salud y educación, -como ha sido por ejemplo, el Programa Familias por la

Inclusión Social creado en 2004, que si bien estaba orientado a los niños y niñas, las receptoras eran las madres y debían presentar para continuar bajo programa la certificación de escolaridad de sus hijos e hijas menores de 18 años así como la certificación del cumplimiento del Calendario Nacional de Vacunación-.

Respecto puntualmente a los programas de transferencia condicionada (PTC), se considera que estos se ubican en línea de continuidad con los programas sociales que se inician en la región en los ochenta y que profundizan sus líneas en los noventa. Estos programas operan a partir de las transferencias monetarias y para ello se requiere el cumplimiento de condicionalidades que se sostiene en el propósito de mejorar la situación social de las y los receptores. Los PTC se asientan en la base de que mejorando los aspectos inherentes básicamente a la salud y a la educación puede quebrarse el círculo de pobreza en el que se encuentran los destinatarios y destinatarias.

Algunos de dichos programas de transferencia condicionada han tenido un alcance masivo. Al respecto, Pautassi (2012) advierte que no debe confundirse masividad con el cumplimiento de la perspectiva de derechos, -como ha sido en Argentina el caso del Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados creado en el año 2002-.

En efecto, la perspectiva de derechos tensiona también con el requerimiento de condicionalidades para el acceso y mantenimiento de la población receptora en un programa. Este enfoque delinea un marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas que puedan considerarse compatibles con el ejercicio de derechos, desde el cual se conforma un marco teórico y operativo que involucra a los diferentes actores en el proceso de definición de políticas, incorporando el principio de igualdad, no discriminación, de responsabilidad, universalidad, progresividad y no regresividad, con el acceso a la justicia, la producción y el acceso a la información pública, y propiciar la participación de los propios afectados, entre otros elementos (Pautassi, 2010; Arcidiácono, 2010).

Lo que es preciso reparar es que los PTC pueden asumir funciones diferentes dependiendo de cómo se articulan con un sistema de seguridad social, con otras políticas públicas, cuáles son sus modalidades para la accesibilidad, cuáles son los actores implicados, qué lugar se le asigna al Estado, a las familias, a las organizaciones de la sociedad civil, qué relaciones se establecen con el mercado. La cuestión de qué organismos financian a dichos programas puede también intervenir y modelar en un sentido u otro la orientación que éstos asuman.

Atendiendo a estos aspectos, podemos considerar las políticas sociales que se diseñaron e implementaron en los gobiernos kirchneristas en Argentina, considerando la perspectiva de derechos por una parte y, por otra, atendiendo a la caracterización del mercado de trabajo que pese a las políticas laborales activas que se ejecutaron y los estímulos para el registro laboral, el trabajo no registrado continuó manteniéndose elevado. Por ello, se configuraron intervenciones tendiendo a cubrir un primer peldaño de protección social en una escalera que procuraba un sistema integrado de protección<sup>11</sup>, como ha sido el caso de la creación de la Asignación Universal por

<sup>11</sup> Al respecto, Bertranou (2010) ubica a la AUH como parte del fortalecimiento de la cobertura horizontal del "Piso de Protección Social" desde donde se promueve un enfoque global de protección social, sobre el que se asientan otras políticas con perspectiva de integralidad.

Hijo en el año 2009, orientada a la ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares bajo la perspectiva de complementar la lógica de protección social orientada a los hijos/as menores de 18 años –a excepción de casos de discapacidad, en los que no se presenta límite de edad-, cuyos padres se encuentran sin trabajo, se desempeñan en la economía informal, empleadas domésticas o monotributistas sociales. Desde la perspectiva de derechos brinda el aporte de un ingreso para las familias, inscribiéndose en la esfera de ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social). Se trata de una prestación no contributiva que implica un quiebre con las políticas de seguridad social que la anteceden. Podemos considerar que la AUH desde este marco de análisis, se ubica en el marco de la Seguridad Social y que, a la vez, atiende al enfoque de derechos.

## Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo hemos analizado desde una perspectiva historiográfica la articulación del trabajo con las políticas sociales. Para ello, hemos planteado las concepciones sobre el trabajo y el lugar de centralidad que éste ocupa en las sociedades modernas. Hemos estudiado cómo a lo largo de diferentes períodos se ha proveído de bienestar atendiendo a dicha centralidad, desarrollando un sistema de seguridad social en articulación con políticas universalistas y asistenciales. También, hemos considerado cómo una vez que el modelo de acumulación entra en crisis a mediados de la década del setenta, este enfoque en materia de protección social se resquebraja a la par de las transformaciones que se presentan en el mundo del trabajo. Se produce un debilitamiento del Estado Social y a la vez una responsabilización de los agentes, en términos de hacerse cargos de sí mismos. Se produce un achicamiento del Estado, un Estado más débil que deja expuesto y sin protección a grupos sociales. Asimismo, en este capítulo reparamos y desarrollamos aspectos inherentes a la noción de riesgo y de protección social, así como a las implicancias de estas nociones en materia de perspectivas que orientan a las políticas sociales. Todos estos ejes de análisis los hemos considerado atendiendo a las características que han asumido particularmente en el caso argentino.

A partir de este desarrollo, podemos afirmar que las diferentes orientaciones que las políticas sociales asumen se encuentran determinadas por concepciones ideológicas y se enlazan con los enfoques que adquieren otras políticas públicas. Esto implica, que las políticas sociales pueden intervenir modificando las condiciones de vida de la población a la que se dirigen, posibilitando procesos de inclusión social en convivencia con políticas económicas, de salud, de educación, laborales que tiendan desde una perspectiva de derechos a posibilitar la inclusión social de aquellas personas en situación de vulnerabilidad o en cambio, que las orientaciones que asuman las políticas tiendan a perpetuarlas en estado de vulnerabilidad, profundizando las brechas sociales, sin revertir las condiciones de vida de los grupos sociales a quienes se encuentran destinadas.

Nos parece importante preguntarnos al finalizar este capítulo por las particularidades que debemos considerar al analizar las distintas intervenciones del Estado frente a la pobreza, qué características asumen, cómo se vinculan con otras políticas públicas, qué actores participan en su implementación, de qué modo está prevista dicha participación, qué implican las políticas sociales universales, qué implican las políticas sociales focalizadas, qué tensiones se presentan entre los programas de transferencia condicionadas considerando un enfoque de derechos y fundamentalmente, qué lugar tenemos como agentes profesionales –o futuros profesionales- en este marco para garantizar el ejercicio de pleno de derechos de los grupos sociales a quienes se dirigen las políticas. También, qué espacios de autonomía podemos generar para modelar las políticas y programas sociales de modo contribuir desde nuestro lugar a garantizar la participación de las y los agentes implicados con el fin de incidir en los procesos que procuren revertir las desigualdades sociales en pos de una sociedad justa y solidaria.

## Referencias

- Andrenacci, Luciano; Falappa, Fernando y Lvovich, Daniel (2004). “Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943-1955)” en *El país del no me acuerdo (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Arcidiácono, P. (2010.). “Respuestas frente a la pobreza en la Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible?” en Pautassi, L. (organizadora) *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Bauman, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona: Gedisa.
- Bertranou, F. (2010). "Aportes para la construcción de un piso de protección social". En *Argentina: el caso de las asignaciones familiares*, OIT, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_bai\\_pub\\_139.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_139.pdf)
- Bialet Massé, Juan (1904). “*El informe sobre el estado de las clases obreras en Argentina*” disponible en: <http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/masse/Volumen1.pdf> y <http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/masse/Volumen2.pdf> búsqueda: 26/11/15.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, Robert (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Clemente, A. y Maglioni, C. (2016). “La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional”. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 6. 21-37. [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1466970352\\_21-37.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1466970352_21-37.pdf)
- Feijóo, María del Carmen (2003). *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Galin, Pedro y Pautassi, Laura. (2001). “Cambios en el mundo del trabajo y su relación con las políticas sociales en América Latina” en *Estudios del Trabajo*, N°22, Buenos Aires: ASET, 33-60.
- Gabrinetti, M. (2013). “Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: representaciones de los destinatarios y agentes que participan de su implementación. La Plata y Gran La Plata, 2000-2012”. (Tesis doctoral Doctorado Ciencias Sociales, UBA, inédita). Recuperada de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59601>
- Gabrinetti, M. (2014). “Programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos. Análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos, profesionales y receptores” en *Empleo, desempleo y políticas de empleo* N°20 CEIL CONICET. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2015/06/edpe20gabinetti.pdf>.
- Isuani, A. et al (1991). *El Estado Benefactor. Un paradigma en Crisis*. Buenos Aires: Miño Dávila.
- Méda, D. (1998). *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*. Barcelona: Gedisa.
- Moreno, José Luis (2009). *Éramos tan pobres... De la caridad colonial a la fundación Eva Perón*. Editorial Sudamericana: Buenos Aires.
- Neffa, J.C. (1999). “Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos” en De la Garza, E. “*Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*” (pp 69–116). Buenos Aires: CLACSO.
- Pautassi, L. (2010). “El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas” en Pautassi, L. (organizadora) “*Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina*”. Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, L. (2012). “Desigualdad revisitada: vulnerabilidad, protección y derechos” en *Revista Escenarios*, 12(18), La Plata: Espacio Editorial, Facultad de Trabajo Social UNLP, 17-27.
- Rodríguez Guerra, J. (1995). “Exigencias educativas de la producción flexible”. En *Volver a pensar la educación (vol.1). Política, educación y sociedad*, Madrid: Anales Congreso Internacional de Didáctica.
- Panetteri, J. (1996). *Ayer y hoy: desocupación y subocupación*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Svampa, M. (2005). *La Sociedad Excluyente*. Buenos Aires: Taurus.
- Zaida Lobato, M. (1988). *El ‘taylorismo’ en la gran industria exportadora argentina (1907-1945)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

# CAPÍTULO 4

## Aportes al análisis de la constitución del sistema educativo en los inicios del Estado- Nación Argentino

*Mariana Abadía, Germán Arriaga, Valeria Daraya,  
Pablo Reitano y Marcos Schiavi*

### Introducción

En el presente capítulo analizaremos la política educativa en nuestro país durante la conformación del Estado-Nación, prestando especial atención a las funciones de educación y propaganda del Estado en dicho período. Para ello nos proponemos estudiar el proyecto de la generación del '80, describir sus dimensiones centrales y ponerlas en relación con las acciones de la política en esos años, enmarcándolas dentro de las características del Estado liberal oligárquico, el cual cuenta dentro de sus exponentes en nuestro país a Julio Argentino Roca, dos veces presidente de la república entre 1880 y 1904.

Adscribimos a la perspectiva analítica de Kaplan (1991) quien plantea que en el análisis del Estado en Latinoamérica, concretamente desde las relaciones Estado y sociedad, estas requieren de “la adopción de un enfoque totalizador, concreto y dinámico, en otros términos, de un enfoque histórico estructural” (Kaplan, 1991:87).

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1976) partimos de concebir a las políticas públicas como tomas de posición del Estado frente a una “cuestión” que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. En el caso de los orígenes de la política educativa, es de nuestro interés analizar cómo se constituye el campo de actores de la sociedad civil que deviene en un proyecto hegemónico, cuáles son los principales elementos que “concitan la atención”, y cómo estos se materializan en la Escuela Pública, en las estrategias y orientación general pero también en un contexto más amplio; por eso mismo situaremos algunas relaciones entre lo que sucede a nivel macro y las distintas medidas llevadas a cabo.

Si bien el período que analizaremos manifiesta un correlato significativo entre los discursos, las propuestas y las acciones oficiales, es necesario considerar que existen en las políticas públicas en general y en la educativa en particular “importantes fenómenos que responden a la dinámica de los actores sociales y que escapan de la normativa política” (Tedesco, 2012: 16).

Nos interesa referirnos al Estado y sus políticas, para analizar con posterioridad, la política educativa en el período propuesto. No consideramos al mismo como una entelequia ni una dimensión solamente jurídica o una esfera ideal por fuera de la sociedad. Tampoco como el mero reflejo de los sectores dominantes, tomando algunas de las acepciones posibles. Por el contrario, y siguiendo a Giménez (1986), consideramos que es necesario contemplar los elementos extra-jurídicos que dan cuerpo y sentido al mismo, con múltiples interpenetraciones con otros actores y poderes de la sociedad civil, donde su historicidad reviste suma importancia para poder aprehender su carácter relacional y autonomía relativa que detenta.

El poder de Estado representa “la expresión terminal de las complejas relaciones de dominación y hegemonía que tiene por base y fundamento la estructura de clases de una determinada formación social” (Giménez, 1986:47). La direccionalidad que asumen las políticas educativas, como sus tensiones latentes, requieren ser analizadas a la luz de esta noción.

En los apartados siguientes analizaremos las características de la política educativa que tuvo lugar en nuestro país en los inicios del Estado Nación, estableciendo relaciones entre las directrices centrales de la misma y las características que en torno a la construcción del mismo se fueron dando.

## **El Estado y las políticas públicas en la constitución del Estado-Nación Argentino**

Entre la decadencia del imperio español en el Río de La Plata y el ascenso del Británico, en nuestro país se libraron pugnas por la construcción de diferentes proyectos societales, de integración y desarrollo, imponiéndose el propuesto por las minorías comerciales porteñas, en perjuicio de las provincias y el interior.

De esta manera se da comienzo a lo que se conocerá como el Estado liberal oligárquico, caracterizado por encarnar y sostener una relación de dependencia hacia Europa y los Estados Unidos, poseer una gran alienación ideológica, sostener una estructura social fuertemente jerarquizada a la vez que polarizada, donde se da una gran concentración de la riqueza en una minoría terrateniente agropecuaria que impulsó la inserción de nuestro país de manera dependiente en el mundo, complementando necesidades comerciales de las grandes potencias, a las cuales Argentina proveía de materias primas, importando luego las manufacturas o los productos elaborados (Kaplan, 1991).

Para completar la idea de dependencia que nuestro país sostuvo con los países desarrollados, podemos pensar que, además de ser un modelo primario y agroexportador, los fletes, lugares de acopio y transportes para trasladar la producción estaban todos en manos extranjeras. El trazado del ferrocarril en nuestro territorio es una imagen que representa como estaba pensado el desarrollo, el cual extraía riquezas regionales de las distintas latitudes argentinas para converger en el puerto de Buenos Aires y salir del país.

Si bien los sectores dominantes de la época no eran nada proclives al intervencionismo de Estado en lo económico, sí se preocuparon por institucionalizar el aparato represivo del Estado y poner sus fuerzas al servicio del orden económico, desmotivando la participación política y toda posibilidad de desorden social a través de la violencia represiva. En este sentido se puede pensar en las dos presidencias que sostuvo Julio Argentino Roca entre 1880 y 1904, el cual, si bien no fue el único, fue un exponente paradigmático del orden que se estaba constituyendo desde la esfera público-estatal.

Ahora bien, como plantean Schiavi y otros (2018), la elite dominante sabía que no se podría sostener el orden establecido sólo a través de las fuerzas represivas, por lo que necesitó del despliegue de una batería ideológica de importancia para la perdurabilidad de un modelo de exclusión y privilegio de una minoría terrateniente por sobre grandes sectores. La escuela será uno de los dispositivos centrales en la búsqueda de estos objetivos.

Siguiendo a Puiggrós (2015), la autora afirma que de esta manera se impulsó el sistema formalmente más democrático de la época, pero al mismo tiempo se excluyó a grandes sectores populares. Es importante reparar en este momento en el carácter “formal” del sistema democrático, dado que para su funcionamiento partía de la negación del sujeto “real”. En este sentido, sostiene que

(...)a la escuela pública del imaginario pedagógico sarmientino concurrió un sujeto abstracto que jamás llegó a existir, hubo una disgregación entre el pueblo real y el pueblo al cual se pretendía educar. Tanto Alberdi como Sarmiento concebían a un sujeto pedagógico como una proyección de la cultura francesa, de la laboriosidad inglesa, de la eficiencia norteamericana negando, de esta manera, al sujeto social real y volviendo abstracta su propuesta educativa (Puiggrós, 2015:66).

La cuestión de que el saber es poder y que la construcción de representaciones lleva consigo la puja por creación de una realidad social por sobre otras posibles lo tuvieron en claro los sectores dominantes argentinos desde los inicios. Esto lo podemos observar, por ejemplo, en el modo en que figuras como Mitre o Sarmiento enaltecieron a las minorías porteñas y denigraron a los caudillos de las provincias como generadoras del horror, barbarie y atraso. En esta época se le otorga gran importancia a la creación de monumentos, establecimiento de próceres, símbolos patrios, himnos y otras estrategias que procuraban instalar representaciones sociales en el imaginario colectivo, tendientes a apoyar el modelo de Estado-Nación que se estaba propulsando.

Por mencionar algunos ejemplos del sentido y composición de la batalla ideológico-cultural que se estaba librando podemos pensar en que, tal como historiza Galasso (2004) en 1857 Mitre lanza una serie de biografías denominada “Galería de Celebridades Argentinas”, en la cual se presentaba la vida de los “grandes hombres” de la historia oficial argentina que se comenzaba a construir, tal como eran considerados por las minorías poderosas porteñas, es decir, hombres

que le permitían a Mitre justificar la supremacía de Buenos Aires por sobre el Interior. La construcción de estas figuras abonaba a una idea de historia descontextualizada y sin procesos sociales, donde sus “próceres” actuaban motivados individualmente y por mérito propio, por el carácter extraordinario de ser humano que poseían.

Por otro lado, Mitre buscaba la construcción de grandes personajes de la historia alineados con la visión de los sectores portuarios como modo de contrarrestar a figuras más colectivas, identificadas con las provincias del interior, como Chacho Peñaloza o tantos otros caudillos que eran visualizados como el atraso, lo indeseable, como algo que había que superar en vista de tomar el camino del progreso.

Se produjo una estratificación y segregación del sistema educativo según la clase social a la cual pertenecían los sujetos. Tal como afirma Puiggrós,

Los chicos rubios de las ciudades, hijos de familias asentadas desde algunas generaciones atrás, tenían un destino educacional exitoso, en tanto los hijos de los recientes inmigrantes debían luchar para no quedar marginados por ser "gallegos", "gringuitos" o "rusos", y los descendientes de los criollos apenas alcanzaban a aprender a leer y escribir en las miserables escuelitas rurales (2015:92).

Esta dualidad inclusión-marginación registra un antecedente relevante en el período colonial a través de las Damas de la Sociedad de Beneficencia. Moreno (2009) analiza el discurso oficial acerca del valor de la educación de las niñas en el período rivadaviano como así también en el Gobierno de Rosas. El autor señala que “se crearon escuelas para niñas de color con el objeto de no dejar afuera una parte sustancial de la población de origen africano. De este modo, la asistencia se extendía a las franjas sociales menos contempladas en el modelo original, al tiempo que se evitaba el contacto de niñas de color con blancas” (Ibid, 2009:37).

Como veíamos, entre las dimensiones sobresalientes de esta élite gobernante se destacan un desprecio al gaucho, al criollo y a los pueblos originarios americanos directamente proporcional a la fascinación por lo foráneo, lo europeo y lo que se cobijara dentro de las banderas de la “razón y el progreso”. El diario La Nación, fundado por la familia Mitre en 1870, constituyó una de las usinas de creación, circulación y distribución de ideas y representaciones que eran sostenidas por los sectores dominantes.

Retomando los aportes de Puiggrós (2015) la meta de Sarmiento era extender el sistema de educación pública hasta abarcar al conjunto de la población “educable”. De ese modo la educación actuaría sobre la sociedad, cambiando su naturaleza, y haciendo posible el progreso. En este mismo sentido Mitre consideraba que de la educación dependían en gran parte el progreso, la justicia y la democracia. Sin embargo, se pretendió llevar adelante una educación secundaria dirigida a la minoría ilustrada. Aspiraba a formar una inteligencia capaz de gobernar el país y vencer definitivamente a la “barbarie”.

Estos intelectuales orgánicos provenientes de los sectores oligárquicos adhirieron a las ideas positivistas imperantes de la época y se valieron del biologicismo para fundamentar la inutilidad

de la población criolla. En dicho sentido, “defendían la racionalización etnocéntrica y la legitimidad del sojuzgamiento de indígenas, mestizos y negros. Su sentimiento de superioridad blanca respecto de la población del resto de América Latina dejó huellas aún presentes en la cultura argentina” (Puiggrós, 2015: 92).

La palabra “gaucho” se volvió un término despectivo y peyorativo, siendo equivalente a bo-racho, vago y malintencionado. Por ello Sarmiento le pedía a Mitre que no se preocupe por derramar sangre gaucha ya que era completa y deseablemente prescindible. Tal desprecio se manifiesta en frases tales como “...nada es posible hacer con ese elemento. Solo resta volverse hacia Europa y acoger buenamente a los hijos que ella quiera mandarnos: he aquí la inmigración” (Feinmann, 2011:283).

### **El “sujeto educable” de la escuela pública: el inmigrante**

En relación al apartado anterior, el Estado argentino tuvo que enfrentar el desafío de lograr una nación a partir de las oleadas de diversos contingentes de inmigrantes que arribaron desde remotos lugares del mundo en busca de oportunidades.

La inmigración tuvo una importancia superlativa en el proyecto de conformación del Estado-Nación, lo cual lo podemos ver en la rapidez en que creció la afluencia extranjera en esas décadas. Con respecto a este punto, nuevamente Puiggrós resulta indispensable para comprender las transformaciones sociodemográficas de la Argentina de finales del Siglo XIX:

Según el censo de 1895 la Argentina tenía 3.995.000 habitantes, con un 25% de extranjeros; en el de 1914 se registraron 7.885.000. A partir de las últimas décadas del siglo XIX habían llegado 3.000.000 de inmigrantes. El 35% de los habitantes eran analfabetos y la población escolar no alcanzaba el millón. Los efectos de la ley 1.420 habían sido limitados por los efectos devastadores de la inmigración adulta analfabeta...El analfabetismo era el tema del debate de la época. (Ibid., 2015: 91)

La Constitución de 1853 fue un reflejo del programa que Juan Bautista Alberdi había expuesto en el año 1852 en su obra “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”. Este programa deriva de las grandes ideas del liberalismo de la época. Planteaba que era posible “transformar a la Argentina en una Nación moderna estableciendo el liberalismo, económico y construyendo un Estado republicano; la inmigración noreuropea transformaría a la sociedad eliminando los restos indígenas e hispánicos; la libertad de industria, comercio, expresión y trabajo, la inviolabilidad de la propiedad, el afianzamiento de la paz interior y el ejercicio político de los derechos de todos los ciudadanos harían de la Argentina un país civilizado” (Puiggrós, op. cit.: 73).

Sin embargo los inmigrantes que llegaron al país no fueron aquellos anglosajones y noreuropeos cultos que esperaban la clase dirigente de la élite Argentina. Eran campesinos del sur europeo, en su mayoría católicos y analfabetos, que portaban ideas anarquistas y socialistas y habían sido refugiados políticos. Fueron quienes posteriormente conformaron las primeras centrales obreras del país, cuestionando al orden social vigente y a la clase dominante oligárquica.

De esta manera, los sectores dominantes asumieron el desafío de generar homogeneidad identitaria hacia adentro de las fronteras territoriales que se iban constituyendo, y debían hacerlo a partir de los contingentes migratorios sumamente heterogéneos que fueron arribando. En este sentido, la educación y la escuela se convirtieron en dispositivos privilegiados para semejante empresa, ya que “el conocimiento que la escuela imparte es, en buena medida, el “arbitrario cultural” de las clases hegemónicas, se deriva de esto una primera e importante relación entre cultura (de clase) y escuela” (Grassi y otros, 1994: 69).

Siendo así, el Estado Argentino se abocó a la tarea de desplegar un gran proyecto educativo, donde la importancia puesta se puede visualizar en la gran cantidad de escuelas diseminadas en el país, la formación y convocatoria de docentes promovida para tal tarea y las importantes partidas presupuestarias que se afectaron para llevar adelante el proyecto.

El lema “Civilización o Barbarie” plasma y sintetiza algunas de las preocupaciones de la época, ya que los sectores dominantes de nuestro país consideraban que debían aportar valores e ideas de sociedades “civilizadas” para compensar su falta en estas tierras, asumiendo “ese carácter no solo en el plano retórico sino en el práctico, y la expresión más elocuente fue la contratación de maestros extranjeros para hacerse cargo del proyecto educativo” (Tedesco, 2012: 35).

Lo anteriormente expuesto no anula la validez de considerar a la política educativa del momento como una gran apuesta pública, sino que la orientación ideológica le imprimió, necesariamente, determinadas características en concordancia a la cosmovisión que se tenía.

Podemos decir que la escuela pública fue un dispositivo institucional que favoreció a la consecución de varios intereses en la búsqueda por consolidar un Estado-Nación en nuestro país. Por un lado, la posibilidad de tener un dispositivo con un efectivo y amplio despliegue territorial universalizó el acceso de grandes sectores de la población a un proceso de formación básica, cuyo sentido político cultural fue la transmisión de valores y contenidos que posibilitaran la homogeneización de la población y la estabilidad política, constituyéndose una Nación a partir de un doble y simultáneo movimiento, por un lado se negaba y/o abominaba a los gauchos, criollos y pueblos originarios y por otra parte se construía el mito del “crisol de razas” a través de los diversos contingentes que en diferentes oleadas inmigratorias ultramarina fueron llegando al país producto del ideario eurocentrista de la generación del 80’.

Por otro lado, la escuela garantizaba la transmisión de ciertas pautas o normas que se requerían para el orden productivo que se estaba motorizando. Era necesario que los cuerpos interiorizaran ritmos, disciplinas y cadencias vivenciadas en la escuela para que con posterioridad, se pudieran trasladar a los lugares de trabajo (Grassi y otros, 1994).

Además de las dimensiones que anteriormente enunciamos, sumamos a ello la importancia que autores como Tedesco (2012) le asignan a la educación como parte de los dispositivos que aportaron a la naturalización y reproducción ideológica de la estructura social. El autor plantea que, en este período, la finalidad político-cultural de la educación se orientó decididamente hacia la cohesión social y la estabilidad política, naturalizando la desigualdad, esto es, legitimando el lugar que cada quien ocupaba en la estructura social.

De esta manera la organización piramidal del sistema educativo se correspondía, con la pirámide de la organización del trabajo y de la estructura social (Tedesco, 2012) la cual se sintetizaría en el esquema de una educación primaria para las clases populares, una educación secundaria para las clases medias que transitan los espacios del aparato burocrático estatal y una educación superior, para las clases altas que dirigen.

La escuela fue necesaria en este modelo ya que posibilitó el desarrollo de procesos socio-educativos más homogéneos y estandarizados que hasta entonces, evitando o dejando por fuera otras experiencias de socialización mucho más diversas y heterogéneas, como ser las que se realizaban a través de las iglesias o en el seno de las familias.

Si bien la escuela primaria fue la gran estrategia desplegada en términos de masividad, el Estado en estos tiempos también pensó en estructurar los tramos secundarios y universitarios como modos de formar a sus propios funcionarios, a la elite gobernante. Siendo así se contaba con formaciones a medida que se buscaba en cada sector o estrato social: por un lado, la escuela de formación básica para instruir a los sectores trabajadores y brindarle la homogeneidad y aptitudes que el mercado de trabajo requería, el cual, al ser un modelo agroexportador altamente primarizado, no poseía grandes aptitudes técnicas. Por otro lado, quedó la escuela secundaria y la educación universitaria para los sectores privilegiados que se pensaban o pretendían en la conducción del país, por lo que los sectores dominantes también le asignaron un cierto interés a la continuidad de su proyecto de gobierno.

La importancia que la elite dominante le dio a la educación en este período la podemos ver también en la sanción de numerosas leyes y normativas que delimitaban a la educación como cuestión de Estado, como ser la ley 1.420 de 1884 que establecía la escuela obligatoria, común, laica y graduada, la “Ley Láinez” de 1905, que fortaleció un proceso centralizador del proyecto educador, dando apertura a escuelas nacionales en el territorio nacional (Grassi y otros, 1994).

En mayo de 1882 en Buenos Aires se lleva adelante el Primer Congreso Pedagógico en el marco de la Exposición Continental de la Industria. La convocatoria se realizó a través del Ministro de Educación Manuel Dídimo Pizarro y Domingo Faustino Sarmiento. Allí se plantearon las ideas y principios que debían regir la educación pública. Los debates que direccionaron al encuentro estaban relacionados con el papel de la sociedad civil, el lugar del Estado nacional y las provincias en la dirección del sistema educativo y las orientaciones pedagógicas. Algunas de sus conclusiones estaban relacionadas con la importancia de la enseñanza gratuita en las escuelas, establecer contenidos mínimos para los niños entre seis y catorce años, enseñanza conjunta de varones y mujeres, y la administración propia de los recursos económicos de cada escuela. Las resoluciones que se produjeron en ese encuentro son el antecedente de la legislación escolar

nacional. La hegemonía que ostentaba la élite gobernante en el plano político, económico y cultural no estaba exenta de tensiones y disputas los cuales también se manifestaron en los objetivos y formas de organizar el sistema educativo. En ese sentido, el punto más alto de conflictividad lo mantuvo con la comunidad eclesial quienes consideraba que era su derecho “natural” ejercer monopolio religioso y pedagógico a la vez que sostenían a la educación como una herramienta para combatir a otras posturas que “buscaban disolver el papel de la religión como fundamento de la moral, de la familia, de la ley, de la concordia social y de la paz pública” (Puiggrós, 2015: 85). En dicho sentido,

La iglesia sostenía que el orden cultural sólo sería legítimo si respondía al derecho canónico.... dado que sólo la Iglesia Católica tenía legitimidad como educadora. Su palabra pedagógica representaba la civilización, la moral, la verdad y el orden social. Su labor principal era combatir al enemigo: el ateísmo, protestantismo, judaísmo, liberalismo, positivismo-anarquismo, racionalismo, científico-socialismo. El normalísimo laicista encarnaba todos esos males (Puiggrós, op.cit.: 83).

En el Congreso Pedagógico Sudamericano, realizado en Buenos Aires en 1882 se manifestaron estas tensiones y disputas entre los liberales laicistas y los conservadores católicos, algunos de los temas que se discutieron fueron: el rol y papel regular del Estado sobre los libros de lectura, la formación docente y ejercicio profesional; las modalidades que se incorporarían al sistema educativo; el papel y las relaciones entre las distintas instancias del gobierno, tanto a nivel nacional como provincial y municipal.

Sin embargo, pese a la derrota de la posición católica anti estatista en la década de 1880 no implicó que la religión se restringiera totalmente al ámbito privado. Por el contrario, su presencia se manifestó en la escuela pública en el propio discurso escolar, que incluyó elementos religiosos en los libros de texto, en los discursos de las conferencias pedagógicas, en las disertaciones de los funcionarios y en la palabra cotidiana de muchos maestros. En los escenarios de la lucha educacional de este período se construyeron las articulaciones más profundas del discurso pedagógico que sería el dominante en la Argentina durante más de un siglo. El estatismo centralizador y laico que triunfó, lo hizo sobre posiciones conservadoras y otras más democráticas, proponiéndose sostener un férreo control del sistema educativo.

En 1884 el Congreso de la Nación luego de debatir ampliamente, aprobó la ley 1.420 de educación común, laica, gratuita y obligatoria, cuya jurisdicción abarcaría la Capital Federal y los territorios nacionales (Puiggrós, op., cit.: 2015).

Para la organización y consolidación del sistema educativo nacional se necesitó de un conocimiento de la población. Los datos utilizados provinieron del censo educativo de población de 1883. De allí se conoció que un bajo porcentaje del total de los niños asistían a la escuela<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> En el Repositorio Institucional del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación se puede acceder a varios ejemplos de los censos llevados adelante en la época. <http://repositorio.educacion.gov.ar/>

En vista de la situación anteriormente enunciada, se piensa en tomar medidas para su abordaje, como la sanción de la ley 1420 que se da al siguiente año. Por otro lado, queda establecida la necesidad de una obtención sistemática de datos sobre el desenvolvimiento del sistema educativo, lo que promovió la realización de censos educativos en las provincias, efectuados con cierta regularidad hasta la actualidad.

Retomando la sanción de la mencionada ley, durante su tratamiento surgieron diferentes debates acerca de la enseñanza religiosa, la escuela mixta y el control del Estado. Se discutió sobre la necesidad de una ley de educación, la gratuidad y la obligatoriedad de la escuela. La inclusión de contenidos religiosos en los programas escolares fue un tema que provocó fuertes debates. Teniendo en cuenta el contexto existían posiciones contrapuestas acerca del papel de la Iglesia en la sociedad y el Estado. Para ese entonces la Iglesia había perdido parte de sus potestades en cuanto al registro civil, la educación y el matrimonio. Si bien la ley aprobada no hizo mención del carácter laico de la educación, la instrucción religiosa quedó en condición de optativa con autorización de los padres y dictada fuera del horario escolar.

En relación a la instrucción pública en todo el país, el Estado nacional, se encargaría de las escuelas de capital, colonias y territorios nacionales y las escuelas normales. Los gobiernos provinciales tendrían la facultad de dictar sus propias leyes de educación. Sin embargo, el gobierno nacional a través de las subvenciones tenía autoridad para inspeccionarlas. Asimismo, se promovieron desde las autoridades educativas nacionales líneas de acción concordantes entre las provincias y las directivas generales. Como se puede observar, el proyecto educativo fue pensado y sostenido con una gran apuesta de centralismo y organicidad.

La aprobación de la ley significó la asunción de algunos compromisos o metas, tales como la obligatoriedad de la educación, lo que suponía la creación de escuelas públicas al alcance de todos los niños, medio para el acceso a un conjunto mínimo de conocimientos que estaban estipulados por la ley. Implicó además la obligación por parte de los adultos de dar educación a sus hijos. La formación de los maestros, el financiamiento de las escuelas públicas y el control de la educación privada y pública quedó en manos del Estado. En este escenario, la sociedad a través de los llamados distritos escolares en los que participaban los padres tenían la facultad de inspeccionar la calidad, higiene y el cumplimiento de las leyes.

En el año 1905 se produce la promulgación de la Ley 4874 conocida como Ley Laínez. Esto posibilitó que el gobierno federal generara acciones en los territorios nacionales. El Consejo Nacional de educación fue el encargado de crear y dirigir establecimientos en el territorio de las provincias. Los mismos estaban orientados según la disposición de la ley 1420 (Grassi et al, 1994).

Sintetizando lo que se desarrolló en el presente apartado, la educación fue una de las primeras grandes políticas públicas implementadas por el Estado Nacional, durante su conformación. Esto significó una importante asignación de recursos económicos, la creación de una estructura de poder con autoridades y responsabilidades de control y la necesidad del establecimiento de un proyecto ideológico-político con una direccionalidad clara, el cual estuvo encarnado en los valores propugnados paradigmáticamente por el sector de la generación del 80.

En este período se trazaron lineamientos fundantes de la instauración del Estado-Nación, organizando y estructurando los estamentos del Estado, tanto como se dieron grandes discusiones y tomas de decisión para proyectar los lineamientos generales de la política pública.

Las políticas educativas fueron producto de los mismos debates que se dieron a gran escala, donde se integró las esferas de la enseñanza y el aprendizaje dentro de estrategias mayores de construcción de un tipo de Estado-Nación con la necesidad de una gran homogeneidad interna, cohesión social e identidad nacional, con el objeto de integrar al país dentro de un proyecto de desarrollo dependiente que favorecía a los sectores agroexportadores.

Por otro lado, a pesar de ser un proyecto con grandes desigualdades internas, este período también representó un avance en la estructuración del sistema educativo, a partir de la sanción de importantes leyes, reglamentos y normativas que pasaron a regular la actividad educativa y brindaron ciertas características al sistema que llegan, en algunos aspectos, hasta la actualidad.

## Conclusiones

En el presente capítulo, desde una perspectiva histórica, hemos podido analizar algunos rasgos sobresalientes de la política educativa en los inicios del Estado-Nación, donde se constituyeron muchas de las representaciones y valoraciones simbólicas que aún se encuentran vigentes en el sistema educativo argentino, donde la institución emblema fue la escuela pública, pero las intervenciones excedieron a la misma.

Los años de conformación del Estado-Nación constituyeron un período tan complejo como interesante. El Estado-Nación argentino desarrolló un proyecto de país altamente inequitativo, desigual y excluyente donde no sólo se despreció o intentó borrar todo lo que estuviera cargado de características nativas e independientes, sino que favoreció una integración sumamente desfavorable de nuestro país en el orden mundial, adscribiendo valores o pautas culturales foráneas como las legítimamente válidas y siguiendo ejemplos de desarrollo propuestos por los países centrales del norte.

No obstante lo anterior, en cuanto a la política educativa, el incipiente Estado Argentino asumió un ambicioso proyecto para sentar algunas bases que perduran hasta nuestros días. En relación con ello, no podemos pasar por alto el interés que el Estado tuvo por la conformación de una red institucional que tuviera presencia a lo largo y ancho del país, estableciendo escuelas en todo el territorio nacional para favorecer un proceso de homogeneización cultural y generar identidad nacional a partir de los heterogéneos colectivos inmigrantes que iban arribando al país, tanto como para naturalizar el statu quo y la desigualdad imperante en esos tiempos.

El establecimiento de marcos normativos y regulatorios de la actividad educativa como lo fueron la ley 1420 y la “Ley Láinez” sirvieron para reforzar la importancia que los sectores dominantes le dieron a la institución educativa, ya que la insertaba ahora en marcos legislativos que

le daban otra estructura y materialidad. Si a lo anterior le añadimos que se estableció la educación como laica, pública, obligatoria y gratuita, podremos mensurar mejor la importancia que revistió esta empresa como cuestión de Estado.

Sintetizando, en el presente capítulo pudimos observar que la élite dominante en los inicios de nuestro Estado-Nación comprendió a la educación no solo como reproductora de ideología sino como un instrumento fundamental para la creación de una realidad social que se pretendía establecer desde los sectores de decisión gubernamentales.

Sin pretender olvidar los rasgos sumamente injustos e inequitativos que poseyó el proyecto de la generación del '80 y sus gobiernos estatales, consideramos que bien vale aquí recuperar el valor transformador que se le asignó a la educación para trasladar la gesta a la actualidad. Este valor transformador, a lo largo de la historia, se ha ido condensando en lo en un Proyecto Emancipador desde una Pedagogía Latinoamericana, cuyos primeros aportes los podemos ubicar a principios de siglo XIX, con Simón Rodríguez, quien consideraba que “es este sujeto cultural, el indio, mulato, negro, zambo, mestizo, pobre, desarrapado, el sujeto político, y no el europeo o norteamericano. Y es este el sujeto pedagógico en formación, y no un modelo traído de afuera o fabricado en la mente brillante de algún o algunos iluminados” (Huerdo, 2013: 1).

En la actualidad es necesario recuperar proyectos educativos públicos que pugnen por sostener y crear posibilidades para los sectores más desfavorecidos, apoyando la creación de marcos simbólicos y prácticas inclusivas desde los ámbitos escolares y educativos de todo nivel, generando acceso a derechos como cuestión de Estado, sentando claramente una posición a favor de la equidad y la justicia social. Tal desafío no es posible sin políticas educativas que acompañen, por lo que esperamos que algunos contenidos del presente capítulo valgan para interpelarnos en tal sentido.

## Referencias

- Feimann, José Pablo (1996) *Filosofía y Nación. Estudios sobre el pensamiento argentino*. Buenos Aires: Ariel.
- Galasso, N. (2004) De la historia oficial al revisionismo rosista. Corrientes historiográficas en la Argentina. Cuadernos para la Otra Historia. Centro Cultural Enrique Santos Discépolo. Bs As, Argentina. Disponible en: <https://nomequieroolvidar.files.wordpress.com/2010/11/de-la-historia-oficial-al-revisionismo-histc3b3rico.pdf> Consulta realizada el 29/11/2018
- Giménez, G. (1986). *Poder, Estado y Discurso*. México: UNAM.
- Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, M. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural: un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Huerdo, Jorge (2013). Pensamiento político latinoamericano y educación. Disponible en <http://cipebalcarce.blogspot.com/2013/09/pensamiento-politico-latinoamericano-y.html>

- Kaplan, M. (1991). “Estado y sociedad en la América Latina contemporánea” en Rubinstein, Juan Carlos (compilador). *El Estado periférico latinoamericano*. Colombia: Eudeba, Tercer Mundo editores.
- Moreno, J. L. (2009). *Eramos tan pobres... De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, 2 (4), pp 99-128.
- Puiggrós, A. (2015) “Qué pasó en la educación Argentina, breve historia desde la conquista hasta el presente”. Buenos Aires: Galerna.
- Schiavi, M., Canelo, N., García Lerena, M., Reitano, Pablo. (2018). “Ciudad Oculta. El trabajo Agrario en el Gran La Plata”. X Jornadas de Sociología UNLP. La Plata, 5, 6 y 7 de Diciembre de 2018.
- Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

## CAPITULO 5

# La política sanitaria en contexto neoliberal: tensiones y desafíos para las prácticas en salud

*Mariana Abadía, Laura Cuevas, Valeria Daraya*

*Un sistema de salud universal, solidario, que acoge el sufrimiento ajeno, generoso con la fragilidad humana, no tiene cabida frente a las lógicas capitalísticas.*

TÚLIO BATISTA FRANCO Y EMERSON ELÍAS MERHY, Trabajo y producción del cuidado y la subjetividad en salud

El presente capítulo analiza el panorama de Argentina en materia de política sanitaria, enfatizando el rol estatal en la configuración de dicha política. Ante la consolidación de gobiernos de signo neoliberal en la región, se afianza la lógica de aseguramiento en desmedro de los modelos ligados a la salud consagrada como derecho humano, regido bajo los principios de universalidad, gratuidad y equidad. En este sentido advertimos la conformación de un discurso que refuerza representaciones sociales como la meritocracia, y la justificación de la pobreza para el acceso a las políticas sociales.

En este contexto, nos interesa pensar la dimensión del sujeto como constructor y movilizador de políticas sociales a la vez que producido por estas. En esta dialéctica, resulta crucial el papel del sujeto trabajador de la salud, concebido como agente en la gestión de dichas políticas, con capacidad para potenciar procesos de reproducción y/ o transformación.

## Introducción

Pensar el campo de la salud requiere incluir diversas dimensiones que hacen a su complejidad. En este trabajo, centraremos la mirada en la relación entre contexto/políticas de salud y las prácticas de los sujetos trabajadores, apuntando a despejar los múltiples atravesamientos que condicionan las prácticas, tanto como las potencialidades transformadoras que en ellas residen.

Siguiendo a Bourdieu (1997) y Spinelli (2010) es necesario trascender el análisis de la salud como sistema para entenderla como campo, entendiendo a éste como la convergencia de acto-

res, recursos, problemas e intereses que conforman una red de relaciones, con autonomía relativa, en el que los diferentes agentes luchan por la consolidación o por la apropiación o el predominio de uno o más capitales. No es posible analizar la política de salud sin reparar en su historicidad, en sus tensiones, conflictos, pujas, cuya resultante será una configuración determinada (siempre dinámica) con hegemonía de un capital sobre los otros.

En nuestro país, el contexto de arrasamiento social generado por las políticas de ajuste nos enfrenta al deterioro creciente de las condiciones materiales y subjetivas de vida.

Inscriptas en dicho plan de ajuste neoliberal, las políticas de salud han consolidado una lógica mercantilista que profundiza las desigualdades en los procesos salud- enfermedad-atención y el padecimiento que estos conllevan, de la mano de un modelo estatal que alienta la proliferación de negocios traducido en decisiones políticas tales como el Decreto 908/2016 de creación de la Cobertura Universal en Salud (CUS) y en el año 2018 la conversión del Ministerio de Salud Nacional en Secretaría. La CUS consiste en aseguramiento para poblaciones vulnerables, con prestaciones mínimas, lo cual significa transferencia de recursos del subsector público al privado; dado que, siguiendo a Rovere (2018) se prevé una canasta mínima equivalente a \$533 anuales por persona; una vez superado dicho monto en prestaciones recibidas, el Estado transferirá recursos al subsector Privado para la atención mediante convenios con éstos, siendo condición para el acceso la certificación de pobreza mediante un Carnet de Pobreza.

Para comprender las transformaciones producidas en la Argentina durante el gobierno de Mauricio Macri, tomamos al autor García Delgado (2016) quien plantea que el ascenso al gobierno de la alianza Cambiemos a fines del año 2015 introdujo cambios en la concepción de Estado, en el modelo de acumulación y en las relaciones internacionales.

García Delgado plantea que esta nueva reforma estructural del Estado es la tercera de un proceso que comenzó a mediados de la década del 70 con la Dictadura; luego vinculado al Consenso de Washington. Todas estas reformas se encuentran ancladas al paradigma de libre mercado y a la globalización unipolar. Vivimos un período que construyó una nueva hegemonía basada en las élites y el poder concentrado y un discurso fuertemente apoyado en la crítica al pasado reciente.

El autor plantea que el macrismo garantiza al poder económico de nuestro país el aumento sustancial y sostenido de su renta a través de un proceso de transferencia de ingresos regulado por el Estado Nacional, traduciéndose en concentración económica y de poder por parte de las élites y aumento de la deuda pública.

Hacemos especial hincapié en destacar el elemento cultural como elemento de disputa y en el que se erige el Gobierno de la alianza Cambiemos, produciendo discursos en la búsqueda del cambio de los imaginarios y de sentido común, que se basan y promueven el emprendedurismo, la meritocracia y el individualismo como valores positivos. En síntesis, formaciones discursivas que reemplazan la idea de ciudadano por la de consumidor o cliente.

En el sector salud, los avances que se produjeron en la gestión del Gobierno de Cristina Fernández en el período en el que Daniel Gollán estuvo a cargo del Ministerio de Salud

(Febrero a Diciembre de 2015) produjo un “oleaje” que podría describirse como de “extensión del límite de lo posible”, en el cual un núcleo importante de los/as trabajadores/as no quedaba ajeno al devenir de las decisiones de política de salud. Ante el escenario actual descripto, cabe pensar qué lugar tienen los/las trabajadores/as en el campo, con qué capital cuentan y cómo lo hacen jugar.

Nos interesa aquí apoyarnos en la categoría marxiana de trabajo vivo, incorporada al campo de la salud colectiva por Emerson Merhy. Este autor plantea que “el trabajo vivo en acto es en sí acontecimiento, acción, y como tal está abierto a los procesos más dispares, tanto de capturas por las relaciones sociales capitalistas, como de fuga hacia lugares no obligatoriamente dados, sino en producción, instituyentes. El trabajo vivo en acto es nuclearmente instituyente y, como tal, micropolítico” (Merhy y Franco, 2013:11).

Esta dimensión de la micropolítica nos sitúa en el plano cotidiano, donde, acorde al posicionamiento asumido, los/as trabajadores/as pueden con sus prácticas reproducir o transformar, a partir del reconocimiento de esferas de autonomía en sus intervenciones. Esto significa pensar-nos activos/as protagonistas de las disputas mencionadas, ya que tal como plantea Merhy y Franco (2013), la micropolítica es central en el modelado de los servicios de salud y su modo de producción, y así también lo entiende el mercado que actúa en dicho campo y opera sobre su imaginario, promoviendo el consumo de productos y procedimientos, interesados en la escala y la rentabilidad.

Ante el escenario planteado, resulta una encrucijada para los/as trabajadores/as del sector no solo “resolver” las tensiones generadas entre el vaciamiento del sistema y la complejidad en la manifestación de las problemáticas de salud, sino “intervenir” en la contradicción que se presenta produciendo prácticas que, no obstante la tendencia institucional de focalización y ajuste, se redireccionen desde una perspectiva de derechos. En este sentido caben al menos dos interrogantes: el primero es cómo generar condiciones subjetivas para conformar un colectivo de trabajo que pueda encarnar la potencia de otro modelo de atención posible; y el segundo es si es posible una atención integral, humanizada y de calidad sin condiciones y recursos que sean el soporte de las prácticas?

## **El trabajo vivo ¿es una práctica de resistencia en salud?**

*Un nuevo mundo y nuevas prácticas requieren de nuevas singularidades interponiéndose en las relaciones y procesos de producción de la realidad.*

TÚLIO BATISTA FRANCO Y EMERSON ELÍAS MERHY, Trabajo y producción del cuidado y la subjetividad en salud

*Esos imposibles en buena medida son producidos. Material y subjetivamente producidos. A ellos nos rendimos, levantando el altar de nuestra impotencia.*

*Lo posible se consigue tensionando las fronteras de lo imposible.*

*Forzándolas, en un esfuerzo consciente y deliberado. Esfuerzo que*

*para tener sentido debe ser agenciado por un grupo, por un colectivo de humanos. Un esfuerzo que puede, y debe, también, ser producido.*

ONOCKO CAMPOS, Humano, demasiado humano.

Un abordaje del malestar en la institución hospitalaria

Las instituciones de salud presentan una racionalidad que se estructura básicamente en el paradigma socio productivo taylorista. Al decir de De Sousa Campos (2009) “el taylorismo se adjudica la tarea de administrar las personas como si ellas fueran instrumentos, cosas o recursos, objetos despojados de voluntad o de proyecto propio; (...) no contempla la inversión en la producción de sujetos dotados al mismo tiempo de autonomía y de capacidad para contraer compromisos con otros.” (De Sousa Campos, 2009: 88). En el caso de los/las trabajadores/as de la salud, para que el trabajo genere una práctica de cuidado y de brindar salud resulta determinante atribuirle entidad a una serie de mecanismos que se despliegan fundamentalmente relacionados con la empatía, el buen trato, la información en términos “accesibles”, la cercanía (sentarse en la cama del paciente, tocar su mano, etc.), la observación, la escucha atenta, la contención. Sólo desde esta relación de saberes y prácticas podemos observar el impacto positivo en los procesos de salud. Es decir, creemos que generar prácticas más humanizadas, pensarnos *con* el “Otro” tienen un impacto altamente positivo sobre el transitar el proceso de salud/ enfermedad; y representa un margen de autonomía que la racionalidad taylorista procura acallar.

La dinámica micropolítica del trabajo en salud se refleja cuando los/las trabajadores/as generan interpretaciones, toman decisiones y no pocas veces transgreden las prescripciones, justamente para que el trabajo se realice; de este modo se reafirma la perspectiva de Wlosko (2013), quien distingue el “trabajo prescripto” del “trabajo real”, refiriéndose a este último como “lo que hay que inventar, agregar, ajustar y adaptar de las prescripciones dadas por la organización de trabajo” (Wlosko, 2013: 2).

En este sentido es que podemos comprender la producción en salud como “una actividad vital, un compromiso ineludible con la vida, como producción social” (Testa, 2009, citado en De Souza Campos, 2009:17) y plantear que las lógicas por productividad generan superproducción de actos innecesarios pero rentables y al mismo tiempo, subproducción de actos necesarios pero que son menos remunerados.

Desde lo planteado anteriormente, siempre que exista compromiso con lo vital consideramos válido hablar de prácticas de resistencia, apoyándonos para esta afirmación en la categoría de “trabajo vivo en acto”, a la cual se refiere Merhy (2006), quien destaca la peculiaridad del uso de “tecnologías blandas” esenciales en el acto del cuidado, refiriéndose fundamentalmente a las prácticas de producción de acogimiento, recibimiento, vínculo y autonomización. Estas tecnologías blandas actúan combinadas con otras, denominadas blanda-duras, tales como los saberes estructurados, por ejemplo el campo de la clínica médica o de la epidemiología; y duras, representadas por los equipamientos, las normativas y las estructuras organizacionales.

El autor entiende que el trabajo vivo en acto opera con tecnologías blandas en un doble aspecto:

por un lado, como cierto modo de gobernar organizaciones, de dirigir procesos construyendo sus objetos, recursos en intenciones, y por el otro, como una cierta manera de actuar para la producción de bienes/productos, siendo esta una de las dimensiones tecnológicas captoras que da la “cara” de un cierto modelo de atención (Merhy,2006:36).

La efectividad de estas tecnologías radica en la capacidad de producir relaciones “intercesoras”. El autor hace referencia con esto a lo que se produce en el encuentro entre sujetos, intersección que marca los instituyentes en la búsqueda de nuevos procesos.

El potencial de estas tecnologías blandas se expresa, en el modelo de salud dominante, como prácticas y acciones de salud que resultan accesorias e incluso ajenas a la tradicional respuesta asistencial, signada por el modelo biomédico. En general, la población ingresa al efector de salud, con significaciones acerca de la salud y la enfermedad forjadas por ese modelo con expectativas fuertemente orientadas hacia la figura del médico/a, la provisión de un medicamento o el acceso a aparatología para la realización de un estudio. Estas últimas prácticas son las reconocidas desde el paradigma dominante, ya que pueden cuantificarse, son visibles a la lógica de la productividad. En tanto aquellas prácticas más ligadas a las tecnologías blandas: contención, acompañamiento, escucha activa, no son jerarquizadas como prácticas de salud. Es allí, donde podríamos afirmar que, tal como señala De Sousa Campos, es un acto necesario, pero invisibilizado por la lógica de taylorfordista.

## **Trabajadores/as del (en) campo de Salud: la accesibilidad simbólica en el derecho a la salud.**

En este marco, - y compartiendo que las prácticas de salud llevadas a cabo por los/as trabajadores/as en los espacios de las instituciones públicas de Salud se sustentan en tecnologías blandas -; es importante pensar las condiciones del/la trabajador/a.

A partir de las transformaciones en el mundo del trabajo producidas fundamentalmente en la década del 90 con la instalación del modelo neoliberal las relaciones asalariadas se han debilitado para pasar a relaciones flexibilizadas, precarizadas e informales (becas, reemplazos de guardia, relaciones de dependencia desvirtuadas por pago a través de facturación del profesional). Estas condiciones, a pesar de algunos avances, por ejemplo pases a planta, efectivización de llamados a concursos abiertos, en el campo de la salud no han logrado revertirse en el período 2003-2015.

En la actualidad el salario de los/as trabajadores/as de la salud (profesionales y no profesionales) se encuentra por debajo de la línea de pobreza<sup>13</sup> lo que implica en muchos de los casos que deba contar con otro empleo para cubrir las necesidades de la canasta básica familiar.

<sup>13</sup> Según datos del Indec, en Junio del 2019, la canasta básica alimentaria es de \$29.493, por lo cual según este indicador, la mayoría de los/las trabajadores/as de la salud se considerarían pobres, debido a que el ingreso promedio de un

El aumento en la demanda de atención se triplicó en relación al año 2015. El resurgimiento y aumento notable de enfermedades como Sífilis y Tuberculosis, el bajo peso en madres como niños/as interpela y convoca a nuevas intervenciones de los distintos actores que conforman el campo que no sólo tienen que ver con la posibilidad de brindar una prestación o servicio (ya sea el medicamento, la atención del médico, la realización de la placa, la tomografía), sino con “alojar” subjetiva e institucionalmente a quienes vivencian el deterioro de las condiciones de vida intrínsecamente ligadas a su problemática de salud. Aquí es donde adquiere notoria visibilidad la determinación social de la salud, cuyas expresiones concretas son los determinantes sociales: precarias condiciones de la vivienda o directamente sin techo, no acceso a servicios públicos esenciales: agua corriente y cloacas, tendido de red eléctrica domiciliaria, in-transitabilidad de las calles, ausencia de transporte público o de una política de boleto sanitario, ausencia de recolección de residuos domiciliarios y no habituales; subalimentación. Según la OMS (2017) las condiciones de trabajo de más del 60% de los /as usuarios/as, presentan empleo informal, para el caso de las mujeres, el servicio doméstico y el cuidado de adultos mayores y/o niños/as. Para el caso de los hombres el empleo en su mayoría es de ayudante de albañil, jardinero, pintor, todo enmarcado en “changas” lo que implica trabajo informal, variable y mal pago. Para algunos colectivos en particular como por ej. el colectivo Trans, las personas con discapacidad, como la población inmigrante los obstáculos se agudizan.

Las políticas sociales creadas en el período del Gobierno Nacional y Popular, en esta reorientación neoliberal del Gobierno de la Alianza Cambiemos se reformulan para el acceso con lógicas de implementación que refuerzan representaciones sociales como la meritocracia y la “certificación” de la pobreza, adoptan un carácter compensatorio y se crean “incompatibilidades”. Dicha lógica se refleja claramente, a modo de ejemplo, en la quita de cobertura de 100% de medicamentos para jubilados/as afiliados/as al PAMI (Programa de Atención Médica Integral), pasando de cubrir 10 medicamentos a cubrir 4; junto con la quita de 160 medicamentos del listado de fármacos cubiertos por PAMI. Según un Informe realizado por la Fundación Soberanía Sanitaria (2019a) la cobertura del 100% de medicamentos en el período 2003-2015 no tenía restricciones más que presentar patología de carácter crónico; del 2016 en adelante el acceso a dicha cobertura presenta restricciones: los que cobren menos de \$8.500, posean un solo inmueble, un vehículo de más de 10 años de antigüedad y no tengan pre-paga.

Este escenario que atraviesa y moviliza al conjunto de los/as trabajadores/as, representa un doble desafío para el Trabajo Social, en tanto trabajador/a asalariado/a como trabajador/a precarizado/a. Es aquí donde los interrogantes de líneas arriba se constituyen en el principal nudo problemático: ¿Cómo generar condiciones subjetivas para conformar un colectivo de trabajo que pueda encarnar la potencia de otro modelo de atención posible? ¿Es posible una atención integral, humanizada y de calidad sin condiciones y recursos que sean el soporte de las prácticas?

Consideramos que existen condiciones de ampliar los márgenes de posibilidad, pero no sin antes problematizar el campo. El carácter normativo e instrumental de las políticas, como

---

trabajador/a de salud es de \$15000. Disponible en <https://www.cronista.com/economiapolitica/EI-Indec-difunde-los-datos-de-la-pobreza-y-la-indigencia-de-mayo-20190618-0003.html>

plantea Spinelli (2010) llevan a la ausencia de pensamiento sobre las mismas por parte de los actores /agentes y usuarios/as. Sin embargo, los movimientos (de transformación y de resistencia) que se produjeron en las instituciones en el periodo anterior dado por las políticas públicas que interpelaron a las instituciones, podrían pensarse como un territorio que expuso disputas en el debate. Esas disputas ¿se podrían sintetizar en: salud derecho o mercancía? ¿Ciudadanía asistida o ciudadanía participativa? ¿Financiamiento por resultados o procesos? Si bien estos procesos no tuvieron el alcance de la constitución de trabajadores/as en actores/as/agentes capaz de representar y actuar para amplificar la legalidad y legitimidad de dichas políticas; dejaron un piso de concepciones y prácticas interpeladas que podríamos ubicarlas como “arena” en la que sujetos/prácticas/política/contexto en forma dialéctica asumieron dinámicas con potencial transformador.

De Sousa señala que

la asistencia a la salud es potencialmente un valor de uso para los/as pacientes. El deseo y el interés de los/as profesionales se centran, en general, en su propia sobrevivencia y la realización personal que pudieran lograr, pero no necesariamente coincide con la cura de la enfermedad. No morir, aliviar el sufrimiento, rehabilitarse, acostumbra ser los deseos e intereses de los/as pacientes. Para los/as profesionales de salud son necesidades sociales a ser atendidas para que se realicen y justifiquen como trabajadores de la salud (De Sousa Campos, 2009: 195).

Cuanto mayor es el desencuentro de deseos e intereses entre trabajadores/as y usuarios/as la atención a la salud se deteriora en tanto valor de uso; sin embargo cuando el trabajo vivo en acto se constituye en la trama de encuentro, como dice el autor “la praxis particular de los sujetos y colectivos, aun cuando fundada en deseos e intereses, altera lo hegemónico” (De Sousa Campos, op.cit).

La política actual en los servicios de salud exige focalización y meritocracia; lo cual se traduce en una serie de normativas que configuran una nueva población destinataria de la atención de la salud pública: quienes no tengan obra social, el que pueda “demostrar” que no puede pagar, afiliados a PAMI, por grupos etarios; corriéndose así el principio de universalidad de la política de salud.

El trabajo vivo en acto se produce cuando deseos e intereses de unos/as y otros/as se encuentran. Entre la población que llega a los servicios de salud en situación de “intemperie” subjetiva y social y los/as trabajadores/as que también se encuentran en la intemperie institucional pero que se valen de sus saberes y principios éticos para hacer de la atención un lugar de “acogimiento” se produce un encuentro, dado fundamentalmente por la accesibilidad simbólica, expresada en lo que Stolkiner describió como “condiciones y discursos de los servicios y las condiciones y representaciones de los sujetos y se manifiesta en la modalidad particular que adquiere la utilización de los servicios”(2000: 208).

Hay trabajo vivo cuando se agotan las instancias de búsqueda de medicación desde la perspectiva de medicamento como bien social y no desde la lógica mercantil, hay trabajo vivo cuando cada profesional médico/a rompe con el tiempo pautado para la consulta para presentar la necesidad de la persona al Servicio de Trabajo Social porque se dio cuenta que no alcanza con haberlo “diagnosticado” si hay un después de no acceso a derechos; hay trabajo vivo cuando frente al aumento de demanda y falta de profesionales, se decide no limitar el acceso con turnos o días de atención, desde la reafirmación del objetivo de un servicio asistencial público de salud; cuando se buscan formas de cuidado del equipo haciendo una reflexión constante sobre el contexto y nuestras “líneas de fuga”; cuando una kinesióloga construye una silla para sacar a tomar aire a una persona inmovilizada en la Terapia Intensiva hace un año; cuando se encuentran trabajadores/as organizados/as con la comunidad y sacan los consultorios a la calle; hay trabajo vivo en acto como práctica de resistencia frente a la instalación de nuevos requisitos (de cumplimiento imposible) para continuar percibiendo pensión asistencial por invalidez o acceder a ella. Ante la ola de personas que llegan a los Servicios de salud con la pregunta “¿cómo hago para que no me la saquen?”, se instrumentan una serie de estrategias de participación y articulación de actores.

Lo dicho anteriormente ilustra algunas de las tantas acciones que permiten provocar rupturas, pequeñas grietas en modelos que intentan instalar prácticas excluyentes donde muchos quedan/quedamos afuera.

## Reflexiones finales

*Lo dominante o hegemónico nunca consigue controlar el sentido y significado de la producción de verdades, de subjetividad y de relaciones sociales.*

DE SOUSA CAMPOS, Trabajo y producción del cuidado y la subjetividad en salud

La presencia concreta del padecimiento social en las demandas de atención de la salud, son la constatación de que, como sostiene Francisco Maglio (2008) lo social no es un eslabón más en la cadena epidemiológica, es la matriz del proceso salud-enfermedad-atención. En el escenario actual, la relevancia del deterioro de la salud como consecuencia del deterioro las condiciones de vida obligan al trabajador/a de la salud (médicos/as, psicólogos/as, enfermería, etc.) a repensar sus prácticas frente a personas que sufren, y ese repensar adquiere potencia mientras se redirecciona a la producción de salud y no a silenciar el sufrimiento. El derecho a la salud está siendo vulnerado toda vez que no se garantizan los recursos. En escenarios adversos como el descripto, es indispensable direccionar las intervenciones en perspectiva de derechos articuladas con la construcción de sujeto colectivo, cuyo sentidos compartidos sean la recuperación de recursos físicos, de tecnología disponible y de equipos de salud para la garantía del derecho a la salud.

En esta dirección, el desafío se presenta en la constitución del sujeto/agente. Poder interpretar las representaciones y los imaginarios que están presentes y pueden ser obstáculos a la hora de “brindar salud”. Prácticas donde el sujeto tome la palabra, con la apertura a la escucha por parte de los/as trabajadores/as. Desandar la construcción discursiva-ideológica que subyace como “legitimación”, ante un escenario de pérdida de sus propios derechos, por ej. “esto pasa porque se le dio mucho a los extranjeros/as... hay gente que tiene la pensión y puede trabajar”; implica revalorizar la micropolítica de la política de salud en su fase de implementación problematizando estos discursos desde nuevas narrativas.

Se viene diciendo que sin recursos y condiciones dignas de trabajo no hay derecho a la salud, no obstante esta situación no justifica la ausencia de una atención integral, humanizada y de calidad. Podemos contar con los recursos y aún así no encarnar otro modelo de atención. En esta tensión, los desafíos para el Trabajo Social deben sustentarse en un análisis crítico permanente que permita deconstruir representaciones sociales que posibiliten el encuentro de deseos e intereses. Esto es, revalorizar la potencia de la micropolítica y garantizar intervenciones/prácticas inclusivas donde entren todos y todas, es decir, dar batalla a políticas de ajuste y recorte que dejan afuera a gran parte de la población. Por último, garantizar desde cada espacio ocupacional dentro de este escenario, intervenciones que produzcan salud, desde un enfoque de derecho que reviertan los procesos mercantilizantes de las políticas focalizadas.

## Bibliografía

- Abadía Mariana; Cuevas, Laura (2014). “Las políticas sociales y la construcción de sujetos. Una mirada sobre obstáculos y desafíos en el sector salud”. Ponencia presentada en IX JIDEEP “Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea”. 2 y 3 de Octubre de 2014. FTS.UNLP.
- Abramzon, M.; Rovere, M. (2005). *Recursos Humanos en Salud. Bases para una agenda impostergable*. Proyecto Estratégico de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Plan Fenix.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas, sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Chiara, M., Di Virgilio, M. (2009) *Gestión de la política Social, conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Danani, Claudia (1996). “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”. En: Hintze, Susana (organizadora). *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires CEA-CBC.
- Decreto 908/2016. Cobertura Universal de salud. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/264047/norma.htm>
- De Sousa Campos, G. W. (2009). *Gestión en salud. En defensa de la vida*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

- Fundación Soberanía Sanitaria (2019a). Informe “Un cambio que deteriora los servicios de salud”. N°38, ¾. Enero 2019. Disponible en <http://fundacionsanitaria.org.ar/wp/>
- \_\_\_\_\_ (2019b). Informe “El daño para la salud de las políticas económicas de Cambiemos”. N° 38, 2/4. Enero 2019. Disponible en <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/>
- García Delgado, D.; Reynaldo, D. y Gradin, A. (2016). *Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: el poder toma el poder*. Sede Académica Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año 4 No. 7. Buenos Aires: FLACSO.
- García Linera A, (2010). La construcción del Estado. Conferencia Magistral al recibir el Doctorado de Honoris Causa en la Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://www.cta.org.ar/IMG/pdf/linera.pdf>
- Laurell, Asa Cristina (2011). “Los proyectos de salud en América Latina: dos visiones, dos prácticas”. En *revista Voces en el Fénix*, año 2, N°7.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Sistemas Universales de Salud: Retos y Desafíos*. Recuperado de <http://isags-unasul.org/ismoodle/isags/local/pdf/modulo3/sistemas-universais.pdf>
- Maglio, F. (2008). *La dignidad del otro. Puentes entre la biología y la biografía*. -1ª ed.-. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Merhy, E. (2006). *Salud: cartografía del trabajo vivo*. Buenos Aires: Lugar editorial.
- Merhy, E. y Franco, Túlio (2013). *Trabajo, producción del cuidado y subjetividad en salud*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- OMS (2017). Informe Argentina 2017. Disponible en: [administracionsalud.com.ar/organizacion-mundial-de-la-salud-informe-argentina-2017](http://administracionsalud.com.ar/organizacion-mundial-de-la-salud-informe-argentina-2017)
- Oslak, O y O'Donnell, G. (1981). *Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad, N°4. Buenos Aires: Clacso
- Rovere, M. (2004). “La salud en la Argentina: Alianzas y conflictos para la construcción de un sistema injusto”. Publicado en la *revista electrónica La esquina del Sur*. Mayo de 2004.
- Rovere M. (12 de Abril 2018). “Seguro de salud, una puerta a la privatización del sistema sanitario”. Recuperado de <http://www.unsam.edu.ar/tss/seguro-de-salud-una-puerta-a-la-privatizacion-del-sistema-sanitario/>
- Spinelli, H. (2010). “Las dimensiones del campo de la salud en Argentina”. 6(3):275-293. Buenos Aires: Salud Colectiva.
- Stolkiner, A. y otros (2000). “Reforma del sector salud y utilización de servicios en familias NBI: estudio de caso”. En *La salud en crisis. Un análisis desde la perspectiva de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Testa, M. (2014) “Ejes articuladores en el campo de la salud”, en *Voces en el Fénix*, La Revista del Plan Fénix, año 5, n° 41.
- Wlosko, M. (2013) “Subjetividad y trabajo. Transformaciones en el mundo del trabajo. Consecuencias para la salud mental”. Recuperado de <http://www.coldepsicoanalistas.com.ar/biblioteca-virtual/leer/?id=73>

## Bibliografía ampliatoria

- Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo" en Revista de la CEPAL N° 88.
- Arcidiácono, P. (2015). "Diez años de transferencias a las familias con hijos en la Argentina (2003-2013): una propuesta de periodización en Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (directores), *El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad*, Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Atría, R. y Siles M. (comps.) (2003). *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Michigan State University.
- Auyero, J. (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1994). *El desarrollo ausente*, Buenos Aires: FLACSO/Tesis- Grupo Editorial Norma.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1993). "Las políticas sociales en la Argentina contemporánea". En: Lo Vuolo, R. y Barbeito, A *La nueva oscuridad de la política social. El estado populista al Neoconservador*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1995). *La Modernización Excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIEPP-Losada.
- Bauman Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Madrid: Gedisa.
- Beccaria, L. y otros (2002). *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: UNGS.
- Benitez Larghi, S. (2016). "Elogio de un «fracaso». La dimensión simbólica del Programa Conectar Igualdad. En *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, N.º 10. Buenos Aires: FPyCS | UNLP.
- Bertranou, J; Palacio, J. y Serrano, G. (eds.) (2004). *El país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bertranou, F. (2011). "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares", OIT.
- Bourdieu, P. (2005). *Capital Cultural, Escuela y Espacio Social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bustelo, E. (2000). *De Otra Manera. Ensayos sobre Política Social y equidad*. Buenos Aires: Editorial Homo Sapiens.

- \_\_\_\_\_ (2007). *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Caimari, L. (2004). *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880- 1955*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carpio, J. (2005). “La población beneficiaria es el último orejón del tarro: intencionalidades diversas a la hora de implementar un proyecto”. Entrevista. En: Isla, Alejandro y Colmegna, Paula (Comps), *Política y poder en los procesos de desarrollo. Debates y posturas en torno a la aplicación de la antropología*. Buenos Aires: De las Ciencias-FLACSO.
- Carrillo, R. (ed.) (2018). *Política sanitaria Argentina* Remedios de Escalada: EDUNLA.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- Clemente, A. y Maglioni, C. (2016). “La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional” en *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 6, pp. 21-37.
- Coraggio, P. (1999). *Política Social y Economía del Trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Miño y Dávila Editores.
- Cosse, I. (2006). *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar 1946-1955*. Buenos Aires: Ed. Fondo Cultura Económica.
- Danani, C. (comp) (2004). *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira.
- Danani, C. y Lindenboim, J. (2003). *Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Danani, C. y Hintze, S. (coord.) (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dussel, I. y Finocchio, S. (2005). *Enseñar Hoy*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Faur, E. (2014) *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Filding, L. y López, E. (coord.) (2015). *De cuidados y cuidadoras. Acciones públicas y privadas*. Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, E. (1988). “Maduración y crisis del sistema previsional argentino”, Centro Editor de América Latina.
- Gabrinetti, M. (2014) Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos, profesionales y receptores. En *Empleo, desempleo & políticas de empleo* N°20. Buenos Aires: CEIL CONICET.
- Gabrinetti, M. (2016). “Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis de su diseño e implementación desde el enfoque de derechos” en Verbauwede, Viviana y Zabinsky, Rubén (comp.), *La intervención del Estado en lo social. ¿Desde un enfoque de derechos?* Paraná: Ed. Fundación La Hendija.

- Galin, P. y Pautassi, L. (2001). "Cambios en el mundo del trabajo y su relación con las políticas sociales en América Latina", en *Estudios del Trabajo*, Número 22. Buenos Aires: ASET.
- Gaggero, H. y Garro, A. (2009). *Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar. Estado, gobierno y políticas sociales durante el peronismo (1943-1955): proyectos y realidades*. Buenos Aires: Biblos.
- García Delgado, D. (2000). *Estado – Nación y Globalización*, Buenos Aires: Ariel.
- \_\_\_\_\_ (2016). "Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder" en *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 7. Buenos Aires, pp. 49-68.
- Giménez, G. (1983). *Poder, Estado y Discurso*, México: UNAM.
- Gascón, S. (2016). "Políticas sociales y adultos mayores en Argentina" en *Repensar la inclusión social. Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina (1991-2017)*, Buenos Aires: Ed. Capital Intelectual.
- Golbert, L. (2008). "Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón", En: Barry, Carolina; Ramacciotti, Karina y Valobra, Adriana (Ed.) *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*. Buenos Aires: Biblos.
- Graciarena, J. (2000). *El Estado Latinoamericano en Perspectiva*. Buenos Aires: Eudeba.
- Gramsci, A. (1998). *Antología*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Grassi, E. y Hintze, S., Neufeld, M.R. (1995). *Políticas Sociales: Crisis y Ajuste Estructural*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. y Hintze, S. (coord.) (2018). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- Gutiérrez, A. (2005). *Las prácticas sociales. Una introducción a Pierre Bourdieu*. Córdoba, Bs As: Ferreyra Editor.
- Katz, I. (2004). *Argentina Hospital. El rostro oscuro de la salud*. Buenos Aires: Ed. Edhasa.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Kukurutz, A. (2011). "Evolución de los Ingresos femeninos, Impacto y consecuencias de la Asignación Familiar por Hijo", en Actas del 10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, "Pensar un mejor trabajo. Acuerdos, controversias y propuestas", Buenos Aires.
- Merklen, D. (2010) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Ed. Gorla.
- Moreno, José Luis (2009). *Éramos tan pobres... De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Murmis, M. y Bilbao, S. (2004). "Bialet Masé cien años después" en *Estudios del Trabajo* N° 27 – Primer semestre.
- Neffa, J.C. et al (2008). *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* Buenos Aires, Argentina: Ed. Miño Dávila, CEIL-PIETTE CONICET.

- Pautassi, L.; Arcidiácono, P.; Royo, L. y otros (2008). "Tensiones en un marco de crecimiento económico: la política social pendiente". En: CELS: *Derechos Humanos en Argentina*. Informe 2008. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Pág. 282-306.
- Pautassi, L. y Gamallo, G. (2015) *"El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad"*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Pecheny, M. y Palumbo, M. (comp.) (2017) *Esperar y hacer esperar. Escenas y experiencias en salud, dinero y amor*. Buenos Aires: Teseo Press.
- Pozzio, M. (2011). *Madres, mujeres y amantes. Usos y sentidos de género en la gestión cotidiana de las políticas de salud*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Raggio, L. (2003). "Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de necesidades a partir de los destinatarios" en *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Ramaccioti, K. (2009). "Institucionalización de la salud pública", en *La Política Sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Editorial Biblos. Pp 61-83.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*, Buenos Aires: Manantial.
- Rozas Pagaza, M. y Gabrinetti, M. (coordinadoras) (2016). *El trabajo social en diferentes campos de intervención profesional*. La Plata: EDULP.
- Sábato, H. (1985). "La formación del mercado de trabajo en Buenos Aires, 1850- 1880". En *Revista Desarrollo Económico* N° 96. Buenos Aires. Pp. 561-593.
- Svampa, M. (2005). *La Sociedad Excluyente*, Buenos Aires: Taurus.
- Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Vasilachis, de Gialdino, I. (1997). *Discurso Político y Prensa Escrita*, Barcelona: Gedisa.
- Villarreal, J.(1998). *La Exclusión Social*. Buenos Aires: Tesis Norma.
- Zambrini, E. y Gabrinetti, M. (2011). "Políticas Sociales en Argentina: de la Sociedad de Beneficencia a la Asignación Universal por Hijo". *Revista Escenarios*, Espacio Editorial, Facultad de Trabajo Social Universidad Nacional de La Plata. Año 11 N° 16, pp.26 – 37, La Plata, Argentina.
- Zibechi, C. (2010). "Programas sociales y responsabilidades de cuidado infantil: un abordaje desde las estrategias de los actores" en Pautassi, L. (organizadora) *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina* (pp. 179 -220), Buenos Aires: Ed. Biblos, Buenos Aires.

# Los autores

## Coordinadores

### **Zambrini, Ernesto Bruno**

Licenciado y Profesor de Sociología Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Titular ordinario de la asignatura Política Social, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata (FTS - UNLP). Coordinador del “Ciclo de Pensamiento Nacional Popular y democrático en clave latinoamericana” en la misma casa de estudios. Investigador del Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (IETSyS). Profesor Titular interino de la asignatura Historia Argentina 1 y 2 en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Autor de artículos publicados en revistas científicas, ponencias presentados en eventos académicos y trabajos de divulgación sobre temáticas inherentes a las políticas sociales y al pensamiento nacional.

### **Gabrinetti, Mariana Andrea**

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA), Licenciada en Psicología (UBA). Profesora Adjunta regular de la asignatura Política Social, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata (FTS-UNLP). Directora de la Especialización en Políticas Sociales (FTS-UNLP). Directora de proyectos de investigación sobre temas inherentes a las Políticas Sociales y al Trabajo acreditados por la UNLP e inscriptos en el Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (IETSyS). Co-coordinadora de libro; autora de capítulos de libros, artículos y ponencias presentados en eventos científicos sobre el campo del Trabajo y las Políticas Sociales. Recibió el Premio Biale Massé (2° Premio, categoría investigadores, 2010) por el Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires y el Premio a la Labor Científica, Tecnológica y Artística otorgado por la UNLP en 2017.

## Autores

### **Abadía, Mariana**

Magister en Ciencias Sociales, mención en Salud, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciada en Trabajo Social, Escuela Superior de Trabajo Social de la

Universidad Nacional de La Plata (ESTS-UNLP). Realizó la residencia de Trabajo Social en Salud Mental del Ministerio de Salud provincia de Buenos Aires. Jefa de Trabajos Prácticos en la asignatura Política Social, Facultad de Trabajo Social (FTS-UNLP). Es Jefa del Servicio Social del Hospital "San Juan de Dios" de La Plata. Autora de ponencias y co-autora de capítulo de libro sobre temas inherentes a políticas en salud. Investigadora del Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (IETSyS). Ha sido extensionista de la UNLP. En 2002 recibió el premio otorgado por la Federación Argentina de Medicina General y la Asociación de Medicina General, Familiar y Comunitaria de San Luis por su trabajo sobre calidad de atención, género, salud sexual y reproductiva.

### **Arriaga, Germán**

Especialista en Políticas Sociales, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata (FTS - UNLP). Licenciado en Sociología (UNLP). Maestrando en Políticas Públicas y Desarrollo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Se desempeña como ayudante diplomado interino en la Cátedra Política Social, FTS – UNLP y como docente en el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). Autor de “Problemáticas sociales contemporáneas del catolicismo en Argentina: Aborto, matrimonio igualitario y educación sexual (2013 – 2016)” en *Trabajo Social y Políticas Públicas desde una perspectiva histórica*. Coord. Pilar Arcidiácono, Serie Debates en Investigación y Posgrado, II, 153-221, UNLP/FTS (2019); de ponencias presentadas en eventos científicos y artículos publicados en revistas académicas.

### **Cuevas, María Laura**

Licenciada en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata (FTS.UNLP). Como formación de posgrado actualmente cursa la Especialización en Políticas Sociales de la misma unidad académica. Se desempeñó como ayudante diplomada en la cátedra Política Social (FTS - UNLP) desde mayo de 2014 hasta febrero de 2019. Es integrante del equipo técnico interdisciplinario de la Dirección de Capacitación y Docencia de la Subsecretaría de Planificación y Contralor Sanitario del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires. Ha participado como integrante de equipo de investigación acreditado por la UNLP con inscripción en el Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (2017-2019) abordando el tema de salud y trabajo agrario. Es co-autora de capítulo de libro y de ponencias presentadas en eventos científicos sobre políticas en salud.

### **Daraya, Valeria Ethel**

Licenciada en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (FTS-UNLP). Como formación de posgrado, actualmente cursa la Especialización en Políticas Sociales en la misma unidad académica. Ayudante diplomada interina de la materia Política Social y Jefa de Trabajos Prácticos interina de la materia Trabajo Social I de la misma unidad académica. A nivel profesional se desempeña como integrante del área de Trabajo Social de la

Obra Social de Docentes Privados (OSDOP). Es co-autora de ponencias relacionadas a la intervención en Trabajo Social y perspectiva de género. Integrante de proyectos de investigación en temas relacionados a las condiciones de accesibilidad a las políticas públicas y producción de saberes en las prácticas de formación profesional (FTS-UNLP).

### **Reitano, Pablo**

Licenciado en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (FTS-UNLP). Es ayudante diplomado interino en la asignatura Política Social (FTS-UNLP). Es docente de las materias Sociopolítica y Educación y de Educación y Diversidad Cultural en la Universidad del Este. Como profesional se desempeña como Trabajador Social del Programa Envión en el Municipio de Avellaneda. Es co-autor de ponencias presentadas en eventos científicos sobre políticas públicas orientadas al sector agrario de La Plata y Gran La Plata. Desde 2018 es investigador de proyecto acreditado por la UNLP sobre el tema de condiciones laborales del trabajo agrario en La Plata y Gran La Plata con inscripción en el Instituto de Estudios sobre Trabajo Social y Sociedad (IETSyS).

### **Schiavi, Marcos Damián**

Licenciado en Trabajo Social. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata (FTS-UNLP). Especializando en la Especialización en Políticas Sociales (FTS- UNLP). Ayudante diplomado ordinario en la cátedra Teorías de la Cultura y Antropología de las Sociedades Contemporáneas y ayudante diplomado interino en la cátedra Política Social (FTS-UNLP). Se desempeña profesionalmente en el área de Trabajo Social en la Obra Social de Docentes Privados (OSDOP). Es autor de capítulo de libro, de artículos publicados en revistas científicas y de ponencias presentadas en eventos académicos sobre el tema de políticas públicas orientadas al sector agrario. Desde 2017 es investigador de proyecto acreditado por la UNLP sobre el tema de condiciones laborales del trabajo agrario en La Plata y Gran La Plata con inscripción en el Instituto de Estudios sobre Trabajo Social y Sociedad (IETSyS).

Políticas sociales en Argentina / Ernesto Bruno Zambrini... [et al.] ; coordinación general de Ernesto Bruno Zambrini ; Mariana Andrea Gabrinetti. - 1a ed . - La Plata : Universidad Nacional de La Plata ; EDULP, 2020.  
Libro digital, PDF/A - (Libros de cátedra)

Archivo Digital: descarga  
ISBN 978-950-34-1913-7

1. Seguridad Social. 2. Salud. I. Zambrini, Ernesto Bruno, coord. II. Gabrinetti, Mariana Andrea, coord.  
CDD 362.982

Diseño de tapa: Dirección de Comunicación Visual de la UNLP

Universidad Nacional de La Plata – Editorial de la Universidad de La Plata  
48 N.º 551-599 / La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina  
+54 221 644 7150  
edulp.editorial@gmail.com  
www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales Universitarias Nacionales (REUN)

Primera edición, 2020  
ISBN 978-950-34-1913-7  
© 2020 - Edulp

**S**  
sociales

  
Edulp  
EDITORIAL DE LA UNLP



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA