

---

## Las políticas sociales como políticas de los cuerpos/emociones: un recorrido por la historia argentina

MESA 2. Políticas sociales y sociedad: lecturas sociológicas

MESA 1. Políticas Públicas y Políticas Sociales en Argentina reciente (2000-2020).  
Continuidades y rupturas

Florencia Chahbenderian. UBA (Universidad de Buenos Aires), CIES (Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos)

[florenciachabe@gmail.com](mailto:florenciachabe@gmail.com)

### Resumen

Las políticas sociales vienen siendo objeto de debate y discusión, tanto por su creciente importancia en los esquemas de protección social, así como por la regulación sensible que involucran. El presente trabajo parte del interrogante de qué son las políticas sociales y de cuál es la relevancia de entenderlas como políticas de los cuerpos/emociones (*sensu* Scribano). El objetivo es entonces efectuar un recorrido por las lógicas rectoras de las políticas sociales a partir del caso argentino, desde su surgimiento hasta la actualidad, de modo tal de evidenciar su función en cada momento histórico.

De este modo, tomamos como enfoque teórico un cruce entre los estudios críticos de las políticas sociales y la sociología de los cuerpos/emociones. Las fuentes de información empleadas para dicho fin se basan en datos secundarios y documentos académicos que permitan reconstruir la evolución de las políticas sociales argentinas, a partir de un análisis cualitativo.

**Palabras clave:** Política social; cuerpos/emociones; Argentina.

### 1. Introducción

Las políticas sociales vienen siendo objeto de debate y discusión, tanto por su creciente importancia en los esquemas de protección social, así como por la regulación sensible que involucran. El presente trabajo parte del interrogante de qué son las políticas sociales y de cuál es la relevancia de entenderlas como políticas de los cuerpos/emociones (*sensu* Scribano). El objetivo es efectuar un recorrido por las lógicas rectoras de las políticas sociales a partir del caso argentino, desde su surgimiento hasta la actualidad, de modo tal de evidenciar su función en cada momento histórico. Las fuentes de información empleadas para dicho fin se basan en datos secundarios y documentos académicos que permitan reconstruir la evolución de las políticas sociales argentinas, a partir de un análisis cualitativo.

De este modo, tomamos como enfoque teórico un cruce entre los estudios críticos de las políticas sociales y la sociología de los cuerpos/emociones. La barra que se inscribe entre cuerpos/emociones hace referencia a que no es posible indagar y reflexionar sobre los cuerpos y las emociones por separado, como si existiera la posibilidad de que unos no remitieran a las otras, y viceversa (Scribano, 2012).

Desde el Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones<sup>1</sup> (GEPSE), perteneciente al Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (CIES), hace tiempo venimos insistiendo en un análisis de las políticas sociales que tome como derrotero a las políticas de los cuerpos/emociones que las primeras involucran. A partir de considerar la performatividad de las políticas sociales, entendidas estas como los modos en los que las sociedades definen lo que es considerado un problema social, así como sus posibles soluciones y modos de abordaje, sujetos y recursos involucrados (De Sena, 2016).

En este sentido, las políticas sociales desde una perspectiva crítica habilitan el diálogo con la sociología de los cuerpos/emociones, instaurando un vasto campo analítico basado en visibilizar y recuperar la conformación de los cuerpos/emociones de los sujetos sobre los que intervienen dichas políticas (De Sena, 2014; De Sena et al., 2015; De Sena, 2016; De Sena et al., 2017; Cena, Chahbenderian y Dettano, 2016). Puesto que desde la sociología de los cuerpos/emociones no hay acción social posible sin cuerpos y la posibilidad de la reproducción cotidiana de la existencia comienza y termina por las capacidades de accionar de un cuerpo, comenzando por los sentidos en tanto terminales de conexión/diálogo con otros, con el contexto y con sí mismo (Cervio, 2012; Vergara, 2011).

---

<sup>1</sup> Dirigido por la Dra. Angélica De Sena. Ver: <http://gepse-cies.blogspot.com/>.

De este modo, las intervenciones sistemáticas del Estado a través de las políticas públicas en general, y las sociales en particular, pueden analizarse desde cómo re-crean sociabilidades, vivencialidades y sensibilidades. “Así, las políticas sociales que construyen sociabilidades (Danani, 2004) son a su vez elaboradoras de sensibilidades: para soportar la desigualdad hay que generar un conjunto de políticas de las emociones” (De Sena y Scribano, 2014, p. 68).

Esta apuesta teórica, metodológica y epistémica tiene sus fundamentos en las prácticas – que en tanto política de los cuerpos/emociones – establecen las políticas sociales en los sujetos, a partir de sus modos de funcionamiento, sus lógicas rectoras, entre otros aspectos, lo cual puede ser reconstruido a partir de la historia de las políticas sociales.

Desde una perspectiva histórica, la política social argentina se basa a grandes rasgos en los principios que prevalecieron en Occidente (aunque con ciertas particularidades), según la periodización propuesta por Isuani (2008)<sup>2</sup> quien, a partir de sus lógicas hegemónicas, identifica tres grandes momentos en la historia de la política social occidental según el principio de discrecionalidad, el contributivo y el de ciudadanía. Según el principio de discrecionalidad, el que otorga el bien o servicio no tiene obligación de darlo y el que recibe no tiene derecho a recibirlo; este principio genera las bases de la beneficencia o asistencialismo. De acuerdo al principio de contribución, accede al beneficio quien participa en su financiamiento, el cual estructura el seguro social. Y, siguiendo el principio de ciudadanía, tienen derecho a la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos y esta se financia con los recursos que brindan los impuestos (Isuani, 2008).

Es así como, de la combinación de estas diferentes lógicas, resultan diversas modalidades de política social en cada momento histórico; dado que no son excluyentes entre sí, en la práctica operan superponiéndose cual capas geológicas.

Cabe aclarar que el recorrido efectuado por la historia argentina en esta ponencia no tiene pretensión de exhaustividad. Es tal la complejidad de las políticas sociales implementadas a nivel nacional que sería muy exigente pretender hacerlo de forma completa en el presente

---

<sup>2</sup> El autor toma como base a los desarrollos pioneros de Esping-Andersen (1993, 1999) que, en base a la clasificación efectuada por Titmuss (1974), estudia el caso europeo analizando el recorrido y evolución de dichas lógicas, a partir de lo que él llama “los tres mundos” del Estado de Bienestar. Su trabajo inauguró amplios debates en torno a los actores y roles asignados en la provisión de bienestar según los tres principios básicos que estructuran los estilos de intervención estatal. Algunos autores aplicaron estas lógicas al estudio del caso latinoamericano nutriendo aún más estas discusiones (Filgueira, 1998; Barba, 2005; Martínez Franzoni, 2008; Gough y Wood, 2006; Barrientos, 2009).

marco. A pesar de ello, nos proponemos el desafío de realizar un mapeo general destacando, de forma preliminar, los principales rasgos que podrían aportarnos pistas sobre los modos de regulación sensible de cada momento histórico, cuestión que se analiza de forma transversal a la historización que se presenta a continuación.

## **2. Desarrollo**

En relación a las intervenciones sociales del Estado, Argentina fue pionero al ser uno de los primeros países latinoamericanos que aplicó políticas sociales (Dinatale y Gallo, 2013). A poco más de una década de la independencia de España, en 1823 el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires crea la Sociedad de Beneficencia, considerada en ese entonces la principal intervención estatal en materia de política social (Tenti, 1989). La creación de dicha institución resultó revolucionaria para su época, tanto por su carácter secular –implicando una ruptura con la Iglesia, que hasta entonces ocupaba ese rol – como por garantizar la educación de todas las niñas de la Ciudad de Buenos Aires, sin importar su origen social. Además, tenía a cargo la gestión y el manejo de los hospitales de mujeres, casas de partos, colegios para huérfanas, solo por mencionar algunos ejemplos (Golbert y Roca, 2010). Si bien la gestión de dichas instituciones era privada – lo cual implicaba que las organizaciones como la Sociedad de Beneficencia, decidían qué beneficio se otorgaba, de qué modo y a quiénes<sup>3</sup> – era el Estado quien garantizaba su financiamiento.

La Sociedad de Beneficencia establecía los criterios morales que debían regular el comportamiento de los niños y mujeres bajo su ámbito, teniendo su accionar una fuerte impronta normativa. Si bien no era la única en su tipo, la Sociedad de Beneficencia resultó un caso paradigmático en la historia de la política social argentina, tanto por la posición social de sus “damas de caridad”, como por su localización en la Capital de la República y por el importante volumen de recursos que manejaba (Golbert y Roca, 2010; Isuani, 2008).

En estos años, las primeras intervenciones sociales estuvieron mediadas fuertemente por los principios del higienismo<sup>4</sup>. Este movimiento ubica en un lugar central la preocupación por la salud, entendida como resultado de las condiciones del medio físico y social en que se desenvuelven las personas, a partir de la epidemia de la fiebre amarilla que sacude a Buenos Aires en 1871 y a algunas ciudades del interior del país. Primero en el ámbito académico y

<sup>3</sup> Cabe aclarar aquí que el número de beneficiarios de la asistencia era en general muy reducido (Golbert y Roca, 2010).

<sup>4</sup> Sobre la corriente higienista ver: Paiva (1997).

---

luego con incumbencia en la política pública, el higienismo se posiciona como modo predilecto de abordaje de la salud pública. De este modo, la cuestión social de fines del siglo XIX estuvo signada por los problemas de hacinamiento y falta de higiene que involucró el crecimiento desordenado de las áreas urbanas, lo cual trajo aparejado la propagación de enfermedades “físicas y morales” (Suriano, 2000, p. 10). Así, las intervenciones basadas en el higienismo articulan lo biológico y lo político, a partir de establecer lo normal y lo patológico.

El modelo económico aplicado en Argentina a fines del Siglo XIX y principios del XX se caracterizó por su dinamismo y su impronta expansiva, que se tradujo en una fuerte demanda de mano de obra. Los inmigrantes que entonces poblaron el país, sobre todo europeos, trajeron de sus tierras diversas experiencias de organización obrera que implicaron una amenaza para la elite gobernante. De este modo, surgieron sindicatos que acompañaron el crecimiento de la industria, a los que las autoridades nacionales se resistieron. Un ejemplo de ello es la implementación de beneficios previsionales, como jubilaciones y pensiones, orientados únicamente a algunos sectores de la economía: maestros, militares y funcionarios de altos cargos (a fines del siglo XIX), que luego se ampliaron a los trabajadores de la administración central del Estado. Durante estos primeros años del Siglo XX, el Estado intervino para evitar los conflictos sociales vía represión directa y regulación protectora, pero sin un desarrollo institucional que garantice su cumplimiento (Dinatale y Gallo, 2013).

En 1884, a raíz de la masiva y diversa inmigración europea, se crea el ya mencionado sistema nacional de educación universal, gratuita y obligatoria (Ley N° 1.420) que, con la denominada Ley Láinez de 1905, facultó al gobierno nacional para instalar escuelas en todo el territorio nacional (Golbert y Roca, 2010). Dicha intervención, inspirada en el principio de ciudadanía, adoptaba en forma prematura un esquema de administración y financiamiento de la política social que se profundizaría en la segunda posguerra (Isuani, 2008).

A comienzos del Siglo XX hubo un fuerte despliegue de dichas organizaciones sindicales, que protagonizaron períodos de elevada conflictividad social. El recrudecimiento del conflicto social protagonizado por radicalizadas organizaciones obreras, que representaban una seria amenaza al orden social prevalente (Flora y Heidenheimer, 1982), favoreció el surgimiento de legislación social vinculada con la regulación de las relaciones capital-trabajo. (Isuani, 2008). En 1907 se crea el Departamento Nacional del Trabajo con dicho fin (Soprano, 2000 en Golbert y Roca, 2010). Así, desde fines del siglo XIX surge un nuevo enfoque, cuyo origen se

---

atribuye al canciller alemán Otto von Bismarck: el seguro social, destinado a cubrir los riesgos biológicos o laborales, basados en un sistema de financiamiento donde trabajadores, empleadores y Estado eran sus aportantes. De este modo, los trabajadores organizados pasaron de ser considerados una amenaza para el orden social (que era necesario reprimir) a ser abordados como sujetos a los que, a partir de su relación laboral, había que proteger frente a ciertos riesgos sociales, como la vejez y la enfermedad (Golbert y Roca, 2010).

Esta es la racionalidad que subyace al surgimiento de la protección social argentina: es evidente cómo se fue conformando un sistema fragmentado en una directa y explícita preocupación por regular el conflicto social. A modo de ejemplo, en el caso de los trabajadores ferroviarios, se creó un fondo de pensiones cuya legislación establecía que todo trabajador despedido a causa de huelga perdía el derecho a jubilarse y los aportes realizados (Isuani, 1985). Del mismo modo, no había un sistema unificado que garantice los mismos derechos a todos los trabajadores, ya que en muchos casos los sindicatos negociaban con los empleadores de forma directa, lo cual hizo que se consolide una estructura laboral heterogénea, en función del desigual poder de negociación de los distintos sectores obreros (Golbert y Roca, 2010).

Lo mencionado hasta aquí implica unas intervenciones del Estado que presentan una búsqueda homogeneizadora. De forma incipiente y superpuesta con otras lógicas diferentes, se establece a través del sistema de educación público una impronta homogeneizadora, basada en un principio de ciudadanía, es decir, garantizando el acceso a todos los y las ciudadanos y ciudadanas por igual. Sin embargo, en el ámbito de la seguridad social la misma lógica homogeneizadora se encuentra segmentada de acuerdo con el tipo y ámbito de inserción laboral.

A raíz de la crisis de los años treinta se amplía el concepto de pobreza: los pobres dejaron de ser únicamente los enfermos, mendigos o vagos, sino que además pasaron a serlo colectivos de asalariados sin empleo como consecuencia de la crisis. Cabe destacar que en esta época comenzaron a darse prácticas clientelares de reparto de favores a cambio de apoyo electoral, tal es el caso del entonces gobernador de Buenos Aires, Manuel Fresco. Bajo una modalidad auto-convocada y espontánea, aquellos sujetos que necesitaban la asistencia del Estado se aproximaban al despacho del Presidente Yrigoyen en la Casa Rosada, en lo que se dio a conocer como “la amansadora” (Dinatale y Gallo, 2013, p. 20), debido a las largas esperas

---

que estos tenían que atravesar. Si bien no es la intención ahondar en mayores detalles, cabe destacar el nombre con que se evoca dicha práctica de asistencia, en tanto expresa lo que señalamos más arriba y que es central en el presente escrito: la regulación sensible y el manejo emocional que implican las intervenciones estatales, particularmente las asistenciales, no es una novedad del siglo XXI, sino que es inherente a la naturaleza del capital.

En la era peronista (1946-1955) las políticas sociales se afianzaron y expandieron, sobre todo aquellas dirigidas a las clases trabajadoras, con la masificación y consolidación del modelo *bismarckiano*, donde se buscó reducir la atomización del sistema previsional. La previsión social registra una fuerte expansión durante el primer y segundo gobierno peronista, logrando la cobertura legal de todos los sectores del trabajo. En 1949 la cobertura previsional había quintuplicado a la existente en 1944 (Feldman et al., 1988). A partir de la creación del Instituto Nacional de Previsión Social hubo un intento por centralizar y unificar el sistema previsional, que sin embargo fracasó por la resistencia de las organizaciones sindicales (Golbert y Roca, 2010; Isuani, 2008). Y se sustituyó el principio de capitalización por el de reparto. Se instala bajo el reparto una nueva lógica de solidaridad social, que establece una suerte de pacto intergeneracional implícito: los trabajadores activos sostienen a aquellos que dejaron de participar en el mercado laboral por vejez o invalidez (Isuani, 2008; Golbert y Roca, 2010). Ello coexistió con la ampliación del gasto social – principalmente en políticas sanitarias, educativas y habitacionales de carácter universal – y con políticas discrecionales hacia los grupos más pobres (Isuani, 2008; Dinatale y Gallo, 2013). Según Gerchunoff y Llach (2003), entre 1946 y 1948 la clase trabajadora argentina experimentó el mayor aumento de bienestar de su historia; mediante un elevado gasto público, el aumento de salarios y otras medidas que incidieron positivamente sobre el ingreso de los trabajadores, se aplicó una política redistributiva que garantizó la demanda interna.

En 1946, la Sociedad de Beneficencia es intervenida por el Estado y reemplazada por la Fundación Eva Perón, que se ocupaba de aquellos no alcanzados por los canales de protección del empleo formal. Vale destacar que esta política distributiva y de búsqueda de ruptura con el esquema conservador que trató de imponer Perón originalmente, más tarde terminaría reproduciendo los principales rasgos de la estrategia asistencial clásica (discontinuidad, discrecionalidad, población objeto difusamente definida, entre otras) (Dinatale y Gallo, 2013). En 1948 la Fundación quedó exenta de impuestos y sin la obligación de rendir

---

cuentas a nadie (Dinatale y Gallo, 2013). A partir de la paradigmática frase “Perón cumple, Evita dignifica” se refleja cómo las acciones de la Fundación Eva Perón resultaron un complemento que fortalecía la legitimidad del poder basada en los gremios, donde Eva Perón definía su tarea como “una expresión de la solidaridad de los que trabajan con los que no trabajan” (Dinatale y Gallo, 2013, p. 22).

En los sucesivos golpes militares y cortos períodos democráticos, y principalmente a partir de la última dictadura en 1976, se fueron desmantelando los andamiajes que habían sido creados en materia de derechos sociales y laborales durante las últimas décadas. Comenzó a modificarse el patrón de acumulación a partir de la aplicación de un paquete de medidas de corte neoliberal que implicaron la caída de un modelo donde el Estado ocupaba un rol central. Así, tanto a nivel mundial como nacional, las lógicas rectoras de la política económica se aproximaron al pensamiento monetarista de la Escuela de Chicago, permeando también a las políticas sociales, marcando el fin de la política económica basada en el keynesianismo (Dinatale y Gallo, 2013). Con los exponentes más paradigmáticos del Norte Global occidental: Thatcher (Gran Bretaña) y Reagan (Estados Unidos). En Argentina, el gobierno militar en el poder asumió la tarea de reprimir al peronismo y organizaciones sindicales, a la vez que establecía alianzas con grandes corporaciones (Dinatale y Gallo, 2013).

Las medidas aplicadas consistieron en una serie de reformas que apuntaban a la liberalización del mercado, flexibilización laboral, recorte del gasto público, destrucción del trabajo asalariado y desindustrialización, entre otras. Dichas políticas implicaron un achicamiento del gasto social y una descentralización de las acciones de asistencia social hacia las provincias. Así, el principio discrecional/asistencial pasó a ubicarse en programas sociales administrados por secretarías o ministerios bajo las denominaciones de Acción Social, Desarrollo Social o Bienestar Social, que orientaron sus acciones hacia los sectores pobres a través de medidas que iban desde la distribución de alimentos, vestimenta y materiales de construcción, hasta transferencias de ingresos como pensiones no contributivas y subsidios (Tenti, 1989). Las principales consecuencias consistieron en elevados niveles de desempleo y pobreza, así como una gran desigualdad distributiva (Dinatale y Gallo, 2013; Halperin Weisburd et al., 2008). En este contexto, se registra un aumento del número de personas que aportan ingresos al hogar, desde mujeres hasta jóvenes y niños, y una feminización de la población objetivo de los programas sociales, ya sea porque se orientan directamente a las mujeres o porque

---

implican estrategias de supervivencia en contextos de pobreza (Pautassi, 2010; Halperin Weisburd et al., 2011).

Atendiendo a las consecuencias de la fractura del mundo del trabajo, a partir de los años '80s el accionar de la política social persigue principalmente el alivio de la pobreza, focalizando sus objetivos y su población destino, con el fin de alcanzar mayor eficiencia en el cumplimiento de sus funciones. Estas medidas se tradujeron en una mayor fragmentación y debilitamiento de las instituciones sociales, al conformar nuevas dinámicas clientelares (Halperin Weisburd et al., 2011). Un ejemplo paradigmático de esta etapa son las cajas de alimentos básicos para el consumo familiar del Plan Alimentario Nacional (PAN) que, si bien fue concebido en 1984 como un programa de emergencia por dos años, fue extendido por el presidente Raúl Alfonsín hasta el final de su mandato (Sordini, 2019), y cuya política distributiva fue duramente criticada por su perfil clientelar y por irregularidades en el entramado del reparto (Dinatale y Gallo, 2013). Desde el PAN en adelante, todas las administraciones que siguieron continuaron con la implementación programas alimentarios de manera ininterrumpida (Britos, et al., 2003; Cortes, Kessler, 2013, en: Sordini, 2019). Este programa representó el primer reconocimiento explícito de la importancia creciente del fenómeno de la pobreza en el país (Lo Vuolo et al., 1999). En este contexto, el hincapié en los micro-créditos productivos cobró relevancia en la escena de la política social a partir de las recomendaciones de organismos multilaterales de crédito y comenzaron a perfilarse con fuerza las políticas sociales volcadas al abordaje de la pobreza (Andrenacci, 2002; Grassi, 2003; Barrientos, 2012; De Sena, 2016).

Con las crisis económicas e institucionales de los años '90 emergieron renovadas modalidades de políticas sociales (Lo Vuolo et al., 1999) que profundizaron aún más la tendencia focalizadora, con el objetivo de dirigir las políticas a las poblaciones más pobres. Las políticas sociales, permeadas por los principios de la "teoría del derrame" que signaron el espíritu de época, se basaron en intervenir *solamente* donde la urgencia demostraba la necesidad de asistencia estatal. Según esta teoría, en la que se basó gran parte de la estrategia económica de los noventa, los beneficios del crecimiento económico, la estabilización de la moneda y la apertura de los mercados – a raíz de la reforma del Estado – fluirían desde la cima de la pirámide social "hacia abajo" por sí solos; por ende, el Estado no debía intervenir para regular la distribución del ingreso (Dinatale y Gallo, 2013). Ante las acusaciones de un Estado ineficiente, clientelar y demasiado burocratizado, se emplearon tres estrategias en simultáneo: focalización, descentralización y privatización (Isuani, 2008).

En detrimento de las políticas sociales universales, en la década del '90 las políticas focalizadas alcanzan una fuerte centralidad con un elevado nivel de institucionalización. Este esquema se contrapone con el de políticas sociales universales (Sojo, 2007; Adelantado y Pérez, 2006), que consiste en garantizar los derechos básicos y la distribución de los recursos entre los ciudadanos, sin importar de qué sector de la población se trate (De Sena, 2011). En 1994 se crea su principal organismo ejecutor, la Secretaría de Desarrollo Social y, al año siguiente, se pone en marcha el Plan Social del Gobierno Nacional con el objetivo de coordinar acciones de la política social nacional. Tenía por objetivos: focalización de programas sociales, integración de acciones sobre las poblaciones objetivo que se complementen en el alivio de la pobreza, explicitación de los objetivos de todos los programas sociales y garantizar sustentabilidad para alcanzarlos, fortalecer las comunidades mediante una creciente interacción entre el Gobierno Nacional, las organizaciones comunitarias y las municipalidades (Isuani, 2008). En el marco de las políticas de combate a la pobreza, en 1996 se crea el Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES). Un organismo integrado por los máximos responsables de las áreas sociales de todos los gobiernos provinciales y de la Nación (Isuani, 2008). Con el mismo objetivo de coordinación. A pesar de dichos “esfuerzos” de integración y articulación, en 1997 existían setenta programas sociales en el ámbito nacional que dependían de nueve ministerios y secretarías diferentes, lo cual evidencia una fuerte fragmentación institucional en las políticas sociales (Isuani, 2008).

A partir de mediados de los '90, proliferaron los llamados Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI), como el modo predominante en el cual los Estados atienden a las (cada vez mayores) “poblaciones pobres”, conformando uno de los elementos más característicos de la política social reciente en América Latina (Arza y Chahbenderian, 2014) y el mundo (De Sena, 2018). Estas experiencias comenzaron en México y Brasil para luego extenderse a la gran mayoría de los países en la región y, en general, son impulsadas, diseñadas y financiadas por Organismos Multilaterales de Crédito (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc.).

La progresiva expansión de este tipo de programas (PTCI) se dio al calor de un giro hacia lógicas punitivas y orientadas al empleo en los años '90 en varios países, con programas volcados a la inserción laboral, en detrimento de aquellos de garantía de ingresos o de capacitación. Esto implicó el pasaje de un esquema de política social basado en la ciudadanía

---

(*welfare*) a otro vinculado a la obligación de conseguir un empleo (*workfare*), sustentado en el ámbito de la responsabilidad individual (Moreno Márquez, 2008; Chahbenderian, 2016).

Lejos de garantizar derechos, a través de la igualdad de acceso a los bienes y servicios públicos, el nuevo modelo, basado en el paradigma de la activación individual o *workfare*<sup>5</sup> se basa en una nueva forma de gestionar riesgos sociales, ofreciendo “recompensas” (transferencias monetarias) a cambio del cumplimiento de “obligaciones” (contraprestaciones/condicionalidades/corresponsabilidades)<sup>6</sup> (Brown, 2017). Los principales argumentos para estructurar los programas en torno al otorgamiento de dinero (y no de especies) son básicamente cuatro: a) implican una mayor eficiencia en el consumo, b) requieren de menor burocracia gubernamental, c) involucran menores gastos administrativos y de transacción, y d) son la antesala a los medios electrónicos de pago vía tarjetas (Marchionni y Conconi, 2008). Este esquema de intervención social se conforma, en general, de programas de capacitación y empleo transitorio, está inspirado en el reconocimiento de necesidades del “sujeto pobre” – en lugar de derechos asociados al trabajo – y justifica la obligatoriedad de la contraprestación laboral en evitar la dependencia de los sujetos (Grondona, 2012).

Si consideramos las profundas transformaciones en la política social en los últimos treinta años, podemos identificar al menos dos procesos paralelos. Por un lado, la liberalización del mercado de empleo debilitó la protección al mismo, implicando una expansión de inserciones laborales informales y precarias, así como elevados niveles de desempleo y pobreza. Por otro, la creación de novedosas modalidades de programas focalizados de asistencia social de cobertura masiva (De Sena, 2011). Pues desde finales del siglo pasado hasta la actualidad se han multiplicado las experiencias, la población bajo su cobertura y el aumento en el presupuesto nacional volcado a programas sociales se vio acompañado por un aumento en su oferta; por ende, la historia argentina marca una tendencia creciente en la cantidad de planes sociales focalizados administrados por el gobierno nacional (Dinatale y Gallo, 2013). Este es un claro ejemplo de cómo operan las tensiones y torsiones entre masividad, focalización y universalización (De Sena, 2011). Todo ello redundando en un paradigma basado en la activación individual, la auto-responsabilización (Merklen, 2013) y en soluciones individualizadas (Rosanvallon, 1995).

---

<sup>5</sup> Sobre este concepto ver: Smart (1990).

<sup>6</sup> Para introducirse en la discusión entre estos conceptos y sus implicancias, ver: Cena (2016).

De esta forma, si a mediados del Siglo XX la Argentina poseía en materia de política social los tres principios básicos funcionando simultáneamente: a) una acción discrecional de atención a pobres vehiculizada por la Sociedad de Beneficencia, b) un amplio sistema público de educación básica moldeado sobre el principio de ciudadanía, y c) un creciente sistema de seguridad social contributiva (o *bismarckiana*) destinado a los trabajadores asalariados; desde los últimos años del Siglo XX hasta el 2009, podríamos pensar los cambios en términos de: a) la masividad de acciones asistenciales, desde diversos niveles del Estado, vía programas sociales focalizados de atención a la pobreza, b) la fuerte injerencia del capital privado en ámbitos donde aún priman los principios de universalidad pero su calidad y financiamiento sufrieron fuertes deterioros, y c) un sistema de seguridad social flagelado por sus problemas de financiamiento, tanto por cuestiones demográficas como, y en primer lugar, por un déficit de trabajadores “activos” que financien a los “pasivos”. En este sentido es que Barrientos (2009) caracteriza a los regímenes de bienestar latinoamericanos en la actualidad como “liberal/informal” y Barba (2005) los analiza en términos de una creciente “residualización”.

**Tabla N° 1. Evolución y lógicas rectoras de la protección social argentina**

		Siglo XIX	Siglo XX	Siglo XXI	Lógica	Categorías
<b>No contrib utiva</b>	<b>Focaliza ción</b>	Sociedad de Beneficencia (1823) / Fundación Eva Perón (1946) / programas sociales (1955)			higienismo / discrecionalidad	normal/patológico
	<b>Univers alidad</b>		salud y educación	PTCI	individuación	responsabilidad individual, activación
<b>Contrib utiva</b>			seguro social (jubilaciones, obras sociales, etc.)		homogeneización	segmentación por tipo y ámbito de inserción laboral

**Fuente: Elaboración propia.**

### 3. Conclusiones

El presente trabajo efectúa un recorrido sintético por la historia de las políticas sociales en Argentina, de modo tal de dar cuenta del proceso histórico del cual emergen los programas sociales vigentes en la actualidad. Partiendo de considerar que las políticas sociales conforman un engranaje junto con las políticas laborales y salariales -resultando necesario pensarlas en conexión para su abordaje integral (De Sena y Cena, 2014)-, se realiza una breve alusión al contexto económico, político y social de cada momento histórico, de modo tal de resaltar la “coherencia” de las políticas sociales implementadas con su espacio-tiempo, es decir, con unas condiciones materiales determinadas en directa conexión con los cambios en la dinámica de acumulación de capital de cada escenario.

Tal como se señala a lo largo del escrito, las particulares combinaciones de diferentes lógicas de funcionamiento de las políticas sociales, resultan en unos engranajes determinados de programas e intervenciones estatales, los cuales establecen mecanismos de regulación sensible. Partiendo de la periodización propuesta por Isuani (2008), que establece los principios de discrecionalidad, contribución y ciudadanía, es posible pensar en una correspondencia con unas políticas de los cuerpos/emociones basadas en el higienismo, en una homogeneización segmentada y en una homogeneización ciudadana, respectivamente. A ello podríamos agregar la coexistencia con programas focalizados masivos que implican importantes procesos de individuación.

A partir del desarrollo presentado, se proponen futuras líneas investigativas a seguir, vinculadas con las formas en que las modalidades de disciplinamiento implican ciertas regulaciones sensibles en cada momento histórico. Dado lo dicho hasta aquí, estas pueden aportar algunas pistas sobre cómo operan los procesos de dominación social y su inscripción en la sociedad actual.

### 4. Bibliografía

---

Adelantado, J. y Pérez, R. (2006). ¿Dificultan las políticas sociales focalizadas el desarrollo de la democracia en América Latina? Ponencia presentada en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala.

Andrenacci, Luciano (2002). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.

Arza, Camila y Chahbenderian, Florencia (2014). "Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile". Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas. Documento de Trabajo CIEPP N 90.

Barba, C. (2005). "Paradigmas y regímenes de bienestar". Cuaderno de Ciencias Sociales 137. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Barrientos, A. (2009). Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America. *Economy and Society*, 38(1), 87-108.

Barrientos, A. (2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada? *Revista Nueva Sociedad* N. 239, 65-78.

Brown, B. (2017). *Sistema de protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El "paradigma de activación" en Argentina 2003-2013 [Parte 1]*. Buenos Aires, CIEPP. Documentos de Trabajo N° 99.

Cena, R. B. (2016). Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos: hacia una problematización teórica a partir del caso latinoamericano. En: Angélica De Sena (Dir.) *Del ingreso universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. 115-138.

Cena, R.; Chahbenderian, F.; Dettano, A. (2016). Vinculaciones posibles entre el par inclusión/exclusión social y los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina. *RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, 15(44), 161-172, agosto de 2016. ISSN: 1676-8965.

---

Cervio, A. (2012). *Las tramas del sentir: Ensayos desde una sociología de los cuerpos y las emociones*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

Chahbenderian, F. (2016). La política social estadounidense: los programas asistenciales bajo la lógica del “workfare”. En: “Del Ingreso Universal a las “transferencias condicionadas”, itinerarios sinuosos”, Angélica De Sena (Dir.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. URL: <http://estudiossociologicos.org/portal/del-ingreso-universal-a-las-transferencias-condicionadas-itinerarios-sinuosos/>. 71-82.

Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. En *Política social y economía social*. Universidad Nacional de General Sarmiento-Fundación OSDE. Buenos Aires: Altamira.

De Sena, A. (Ed.) (2018). *La intervención social en el inicio del siglo XXI: transferencias condicionadas en el orden global*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

De Sena, Angélica (2011). Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, Una discusión no acabada. Revista *Pensamiento Plural* N. 8, 37–63.

De Sena, Angélica (Dir.) (2016). *Del ingreso universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

De Sena, Angélica (Dir.) (2014). *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Ciudad de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

De Sena, Angélica (Dir.); Cena, Rebeca; Chahbenderian, Florencia; Dettano, Andrea; Mona, Anaclara; Lava, Pilar; Saenz Valenzuela, Macarena (2015). “Experiencias hechas cuerpos y emocionalidades configuradas en torno a las políticas sociales. Un abordaje de las políticas sociales desde los Estudios Sociales de los Cuerpos y las Emociones.” *Documentos de Trabajo del CIES* N° 5 (Diciembre 2015). Disponible en: [http://estudiossociologicos.org/-descargas/documentos-trabajo/documento-de-trabajo-5-diciembre\\_2015.pdf](http://estudiossociologicos.org/-descargas/documentos-trabajo/documento-de-trabajo-5-diciembre_2015.pdf). Fecha de consulta, 27/04/2020.

---

De Sena, Angélica (Dir.); Cena, Rebeca; Chahbenderian, Florencia; Dettano, Andrea; Mona, Anaclara; Lava, Pilar; Saenz Valenzuela, Macarena (2017). "Las políticas sociales desde los Estudios Sociales de los Cuerpos y las Emociones: El mundo del No en la Educación y el Trabajo en Mujeres Jóvenes del Gran Buenos Aires." *Documentos de Trabajo del CIES* N° 9 (Diciembre 2017). Disponible en: <http://estudiossociologicos.org/portal/wp-content/uploads/2017/12/00-Documento-de-Trabajo-9-DICIEMBRE-2017.pdf>. Fecha de consulta, 27/04/2020.

De Sena, Angélica y Cena, Rebeca (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En: A. De Sena (Ed.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. 19-50.

De Sena, Angélica y Scribano, Adrián (2014). Consumo Compensatorio: ¿Una nueva forma de construir sensibilidades desde el Estado?. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad (RELACES)* N°15, Año 6, 65-82.

Dinatale, Martín y Gallo, Alejandra (2013). *Pobreza & Negocios: hecho en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

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

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

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2003). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica.

Golbert, L. y Roca, E. (2010). De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales. *Revista de Trabajo*. Nueva época, 6(8), 29-52.

Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

---

Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Halperin Weisburd, L., Labiaguerre, J. A., Delpech, C., González, M., Horen, B., Villadeamigo, J., D., Siffredi, L., Muller, G. (2008). *Políticas sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*. Cuadernos del CEPED Nº 10. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Halperin Weisburd, L., Labiaguerre, J., De Sena, A., González, M., Horen, B., Müller, G. Quiroga, L., Villadeamigo, J., Charvay, C., Halperin, C., Labiaguerre, E., Pujol Buch, V. y Chahbenderian, F. (2011). Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral, *Cuadernos del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo* (11). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

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

Isuani, Ernesto Aldo (2008). La política social argentina en perspectiva. En: Guillermo Cruces, Juan Martín Moreno, Dena Ringold, Rafael Rofman (eds.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial. 169-198.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodriguez, C. (1999). *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Marchionni, Mariana y Conconi, Adriana (2008). “¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos”, en: Guillermo Cruces, Juan Martín Moreno, Dena Ringold y Rafael Rofman (eds.), *Los programas sociales en Argentina hacia el bicentenario. Visiones y perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial. 199-234.

---

Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En: Castel, R., Kessler, G., Merklen, D. y Murard, N. (Eds.), *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós. 45-86.

Moreno Márquez, G. (2008). La reformulación del estado del Bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, 43, 143-154.

Paiva, V. (1997). Higienismo: Ciencia, instituciones y normativa. Buenos Aires, siglo XIX. *Seminario de crítica – Año 1997*, N. 82. Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas.

Pautassi, L. (2010). Cuidado y derechos: la nueva cuestión social. *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*.

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

Scribano, A. (2012). Sociología de los cuerpos/emociones. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, 4(10), 93-113.

Smart, S. (1990). Step toward Workfare: The Supports to Employment Program and Sole Support Mothers. *Journal of Law & Social Policy*, 6, 226.

Sojo, A. (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de la CEPAL* 91, 111-131.

Sordini, M. V. (2019). Una lectura sociológica sobre los programas alimentarios en América del Sur. *Revista de Sociología*, 34(2), 1-19. doi: 10.5354/0719-529X.2019.54255

Suriano, J. (2000). "Notas sobre los primeros pasos en política social del estado argentino a comienzos de siglo". Cuadernos del CIESAL. Año 1- N° 1, UBA. La Colmena. Buenos Aires.

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

---

Vergara, G. (2011). Tramas corporales, percepciones y emociones en las mujeres recuperadoras de residuos de Córdoba (Argentina). En: Ferreira, J. y Scribano, A. *Cuerpos en concierto: diferencias, desigualdades, disconformidades*. Recife: Ed. Universitaria de la UFPE. 273-318.