

CAPITULO 1

Aproximación al concepto de brecha de bienestar¹

Gustavo Gamallo

1. Presentación

Nuestra hipótesis señala que los cambios ocurridos en la estructura de riesgos sociales en las últimas tres décadas en Argentina no tuvieron el mismo correlato en los arreglos institucionales establecidos para darles respuesta. En ese sentido, las políticas sociales implementadas durante la recuperación económica posterior a la crisis del régimen de la convertibilidad no instituyeron una nueva “arquitectura del Estado de bienestar”. En consecuencia, se advierte una brecha entre el tipo de soluciones políticas respecto del tipo de problemas que se enfrentan. El capítulo se propone una aproximación al concepto de “brecha de bienestar” entendido como un desajuste o inconsistencia del marco institucional del Estado de bienestar respecto de la estructura de los riesgos sociales.

2. ¿Por qué interrogarse sobre las brechas de bienestar?

La crisis del régimen social de acumulación sustitutivo de importaciones a mediados de la década de los años setenta introdujo profundos cambios en la estructura de los riesgos sociales, en especial aquellos vinculados con el mercado de trabajo: la inserción laboral se hizo más precaria e inestable, especialmente entre los jóvenes quienes paralelamente aumentaban sus credenciales educativas; las mujeres incrementaron su participación laboral y las principales áreas metropolitanas, otrora la sede del empleo industrial, transformaron radicalmente su fisonomía. En forma simultánea, cambios demográficos, en especial el envejecimiento poblacional y el papel proveedor de la mujer, afectaron a las familias y a su capacidad de proveer bienestar.

Si bien el régimen de bienestar argentino combinó diferentes principios aseguradores de riesgos sociales, el modelo asegurado de los servicios de atención a la salud, las transferencias monetarias a las familias y los seguros por vejez y discapacidad se asociaron a la relación con el mercado formal de trabajo. Vale decir, se configuró la primacía de los arreglos institucionales asociados al principio de la contribución como forma de concebir políticamente el problema de la provisión de bienestar. Si bien con

¹ Una versión anterior fue presentada en el Congreso 2015 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan de Puerto Rico, del 27 al 30 de mayo de 2015.

cambios e intentos fallidos de reforma, esa estructura institucional se mantuvo relativamente estable.

Distintas investigaciones referidas al período de estudio estimaron los efectos que el renovado escenario económico y que la acción del gobierno tuvo sobre las condiciones de vida de la población. En ese sentido interesa destacar los estudios realizados por el Observatorio de la Deuda Social Argentina, que estuvieron orientados a establecer el nivel de las privaciones en términos de capacidades de desarrollo humano e integración social sintetizada en la noción de “deuda social” desarrollando una serie de encuestas de hogares que dieron cuenta de ese fenómeno en múltiples dimensiones estudiadas (Salvia, et. al, 2014). Asimismo, distintos trabajos de investigadores integrantes de su equipo establecieron una fuerte evidencia sobre la segmentación del mercado de trabajo y el carácter heterogéneo de la estructura social argentina (Salvia, et. al, 2006, Salvia et. al., 2008; Salvia y Quartulli, 2011, Salvia 2011). Además, Gabriel Kessler (2014) mediante la revisión de un gran número de investigaciones que analizan distintos indicadores en distintas esferas (salud, educación, mercado de trabajo e ingresos, infraestructura y vivienda, inseguridad, entre otros) identificó tendencias contrapuestas respecto de la desigualdad concluyendo que la sociedad argentina es menos desigual que en la década de los noventa.

Un conjunto de trabajos analizaron desde distintos enfoques los alcances, el rendimiento y las contribuciones relativas de las diferentes iniciativas de política social en las distintas esferas cuyo inventario sería arduo de construir. Para mencionar algunos, se destacan las compilaciones de Danani y Hintze (2011 y 2014), de Pautassi (2010) y de Pautassi y Gamallo (2012), entre tantos otros que con justicia podrían mencionarse.

Por último, un conjunto de estudios se orientaron a indagar respecto del posicionamiento de las distintas agencias estatales frente a la cuestión social. Entre ellos se señalan los trabajos de Perelmiter (2007 y 2012) respecto del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y el de Costa, Curcio y Grushka (2014) sobre la ANSES. Podría incluirse en esta serie, si bien algo forzosamente, los trabajos orientados a analizar el creciente posicionamiento del Poder Judicial en la resolución de asuntos vinculados a la política social como los distintos artículos compilados en Pautassi (2014).

Los trabajos referidos y nuestro propio recorrido nos llevaron a plantear estos interrogantes. Estudios sobre la creciente importancia de las escuelas públicas de gestión privada, habitualmente tematizadas como producto de las reformas neoliberales, tendrían a ocultar una dinámica institucional repetitiva y poco sensible a la

creciente polarización social y a las preferencias sociales (Gamallo, 2011; 2012; 2015); nuestros trabajos respecto de la emergencia de la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, y el Plan Nacer hacían referencia a la paradoja entre beneficios crecientes en términos de cobertura y a la consolidación de la fragmentación institucional entre los sistemas previos (Arcidiácono, et. al, 2014; Arcidiácono, Gamallo y Straschnoy, 2014, Gamallo en este volumen); distintos análisis sobre la reforma previsional ponderaban las ganancias en cobertura a la vez que se interrogaban respecto de su sostenibilidad (Becaria y Danani, 2014; Bertranou, et al, 2011; Grushka, 2014; Bestard, Carrasco y Pautassi en este volumen, entre otros). En suma, era más o menos explícito el interrogante sobre la consistencia de las reformas frente a los cambios en la estructura social en los trabajos mencionados, si bien prácticamente todos ellos reconocían los beneficios incorporados.

Un aspecto controvertido y poco discutido de la ola de reformas estatales ocurridas en los años noventa en Argentina fue el éxito alcanzado respecto del componente keynesiano frente a las resistencias generadas en torno a las del bienestarista, lo que permitió calificarlo como un “rígido bien durable” dado que se advertía cierta estabilidad en sus principales arreglos institucionales, en especial la fortaleza del principio contributivo (Isuani, 2010). Apartado de la rendidora metáfora de la liquidez elaborada por Bauman, el Estado de bienestar mostraba solidez y durabilidad. Durante la década de los noventa se dismanteló el aparato estatal keynesiano reduciendo sus funciones económicas estatales (Gamallo, 2002) y las funciones regulatorias respecto de las economías regionales (Svampa y Viale, 2014). Sin embargo, creció el gasto social y pese a los notables cambios en el mercado de trabajo con el incremento del desempleo, el subempleo, la precarización laboral y la informalidad económica, el “principio contributivo” continuaba siendo el más relevante en términos de la distribución del mismo pese a un aumento, si bien no sustancial, del gasto “no contributivo o asistencial” producto de las intervenciones crecientes sobre el colectivo de los trabajadores sin empleo (Isuani, 2010). La evidencia disponible autoriza a rechazar que el retiro del Estado “keynesiano” fue también propio del campo social durante el llamado “período neoliberal”. Por lo tanto, una interpretación alternativa es que comenzó a advertirse una brecha creciente entre la configuración de los arreglos institucionales que maduraron durante la segunda mitad del siglo veinte y mantuvieron cierta estabilidad, y la estructura de los riesgos sociales propia de las profundas transformaciones económicas y sociales ocurridas a partir del quiebre del régimen social de acumulación de industrialización sustitutiva. Vale decir, en lugar de abonar la idea del “retiro” se afirma la hipótesis de la “inconsistencia funcional” entre la

estructura de riesgos sociales y los arreglos institucionales del Estado de bienestar argentino.²

El enfoque entonces pretende caracterizar las reformas introducidas en el campo de la política social en la última década en un doble registro: por un lado, en tanto contribuciones netas que pueden ser identificadas mediante indicadores de acceso y de resultado respecto de la estructura de riesgos sociales; por otro lado, en tanto iniciativas políticas que pueden ser auscultadas a la luz de su relación y articulación con los principales arreglos institucionales del régimen de bienestar vigente. En consecuencia, la brecha no solamente identifica un “déficit” o una “disparidad” sino fundamentalmente una dinámica tendiente a la reproducción y perpetuación de esas formas de acceso y consumo del bienestar.

3. Acerca del bienestar

El “bienestar” puede concebirse como una capacidad relacionada con el manejo de la incertidumbre y de los riesgos sociales y es provisto por distintas fuentes o esferas: el Estado, el mercado y la familia (Esping Andersen, 2000). Adelantado et al (1988) adicionan una cuarta: la relacional. Existen complejas relaciones entre ellas, tanto desde el punto de vista histórico como estructural; no deben entenderse como lugares físicos sino más bien como un complejo de instituciones y mecanismos de coordinación de la acción social o “dimensiones” de esa acción; que se encuentran atravesadas transversalmente por individuos y grupos así como por diversos ejes de desigualdad existentes (ídem).

La producción y la distribución de bienestar es un problema de “economía sustantiva” y debe entenderse como un aspecto relevante de la dependencia del sujeto tanto de la naturaleza como de sus semejantes para asegurar su supervivencia y del intercambio con su entorno natural y social con el fin de proveer los medios para satisfacer sus necesidades materiales; por lo tanto, se aleja del carácter “formal” asociado a la elección entre medios y fines, fenómeno propio del carácter históricamente restringido de las economías de mercado (Polanyi, 2012).³ Por lo tanto, se advierte una “economía del bienestar” que se aleja de la concepción formal o de mercado para inscribir la reflexión en un horizonte más amplio.

² Isuani (1991) señalaba que la resistencia política a las reformas del Estado de bienestar estuvo basada en la codificación de muchas de sus prestaciones como derechos objetivos. El “ataque neoliberal” tuvo un éxito notable en el desmantelamiento del aparato keynesiano, basado en instituciones flexibles. En cambio, el Estado de Bienestar –no sin transformaciones traumáticas- mostró su resistencia y rigidez amparado en la vigencia de la democracia política y en la fortaleza de las coaliciones sociales que sostuvieron su funcionamiento (Isuani, 2010:20).

³ Polanyi (2012) distingue entre el sentido sustantivo y formal de la economía.

Cada fuente o esfera se asocia a un principio de gestión de los riesgos sociales: al interior de la familia predomina la asignación mediante la reciprocidad; los mercados están gobernados por la distribución a través del nexo monetario, mediante el cual las personas venden su fuerza de trabajo y a cambio compran bienes y servicios; el Estado adopta predominantemente el principio de asignación mediante la redistribución autorizada. Cada esfera tiene además una capacidad diferente de gestión de dichos riesgos. Por lo tanto, se advierte la contingencia de los arreglos sociales asociados a diferentes estrategias institucionales para la distribución del bienestar.

En una distinción clásica, Esping Andersen (2000) diferenció tres principios “típicos ideales” de producción y distribución de bienestar por parte del Estado: el residual, que limita su ayuda a unos estratos de riesgo específico dividiendo a la sociedad entre una mayoría de ciudadanos autosuficientes que pueden asegurarse por medios privados (de mercado o sin fines de lucro) y una clientela dependiente del Estado; el universalista considera que los derechos sociales son incondicionales y que los riesgos se deben compartir bajo una misma cobertura; por último, el corporativista concibe que los riesgos se comparten en función de la pertenencia a un estatus (generalmente el grupo profesional) expresando niveles de diferenciación entre grupos y ramas de actividad de la economía: los derechos sociales suelen asociarse a las condiciones de participación en el mercado formal de trabajo y la idea de la “contribución” mediante el aporte compulsivo de patrones y empleados.

Las sociedades combinan principios y esferas en diferentes arreglos institucionales dando origen a “régimenes de bienestar” (Esping Andersen, 2000) que estratifican y estructuran desigualdades dada la forma de reconocimiento de los riesgos sociales, el acceso a las prestaciones y el alcance de los derechos (Arcidiácono y Gamallo, 2012). En suma, cada hogar consume el bienestar en función de los arreglos institucionales socialmente organizado con base a su capacidad diferencial de reunir recursos disponibles en los diferentes arreglos institucionales vigentes. Dicha capacidad alude a la combinación de aspectos de la estructura social (de la posición de las clases sociales, su ubicación en el mercado de trabajo y de la configuración institucional de la protección social) como de las prácticas de los agentes sociales, especialmente las estrategias familiares de los hogares.⁴

⁴ Las “estrategias familiares” pueden ser definidas como los planes familiares que gobiernan la participación de los individuos en diferentes planos de la vida social, procurando satisfacer ciertos objetivos de vida, orientadas a la reproducción social y cultural de la unidad doméstica. (Tiramonti y Ziegler, 2008). Las estrategias familiares relacionan la estructura social (de nivel macro) con las prácticas de los agentes (a nivel micro) oscilando entre las aspiraciones de los

4. La dependencia de la trayectoria

Mahoney (2000) caracterizó el concepto de “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*) como un modo de entender a aquellas secuencias históricas en la cual ciertos eventos contingentes tienden a seguir el movimiento de los patrones institucionales preexistentes, por lo tanto el establecimiento de cierto arreglo institucional tiende a reproducirse en forma más o menos estable a lo largo del tiempo (*self reinforcing sequences*). Las instituciones una vez fundadas adquieren la capacidad de reproducirse a sí mismas condicionando o bien limitando las formas de intervención política. Pese a la ausencia o a la alteración de las fuerzas y condiciones que le dieron origen, las instituciones siguen operando prácticamente con la misma lógica. En esa consideración, los propósitos de las políticas estatales tienden a ser traducidos y procesados a través de los arreglos institucionales preexistentes limitando y condicionando la voluntad política de quienes las impulsan o bien creando un medio ambiente o un sentido común sobre cómo operarlas. Esos arreglos constituyen configuraciones institucionales consistentes tanto que suelen operar como una “segunda naturaleza” (Adelantado, et al, 1998). Si bien la “inercia” de la situación de equilibrio es un rasgo relevante, pueden advertirse acontecimientos contingentes que pueden influir en el desarrollo de las instituciones, modificando las pautas o bien estableciendo nuevos puntos de ramificación de las tendencias previas (Sánchez de Dios, 2004).

El Estado de bienestar es considerado un “caso típico” de *path dependence* pues suele ser cautivo de la lógica de su trayectoria institucional condicionando sus modos de responder y abordar los problemas sociales, en especial, frente a la crisis contemporánea provocada por el cambio exógeno asociado a las mutaciones en los mercados de trabajo, a la dinámica de las familias (inestabilidad y transformación en el papel de la mujer) y al envejecimiento poblacional (Esping Andersen, 2001); señalaba la necesidad de fundar una nueva “arquitectura” del Estado de Bienestar europeo capaz de enfrentar las cambiantes estructuras de riesgos sociales rompiendo con esa inercia institucional más propia de las sociedades del siglo veinte durante el cual maduraron sus principales arreglos institucionales (idem).

Las formas de abordar la “cuestión social” fueron generando prácticas, rutinas, roles, tradiciones y convencimientos, que se cristalizaron y objetivaron en ciertos arreglos institucionales ofreciéndose como realidades objetivas y a la vez despojadas de los

individuos y de las familias y las restricciones propias de la posición que ocupan en la estructura social (idem) si bien el repertorio estratégico se encuentra desigualmente distribuido.

conflictos, circunstancias, razones, azares y proyectos que animaron su fundación⁵. En suma, se advierte una fenomenología de la actividad creadora propia del juego de fuerzas entre los actores involucrados que en distintos momentos tuvieron la capacidad, la habilidad, la oportunidad, la decisión y la resignación, o al menos la combinación de alguno de esos atributos, para producir respuestas políticas y modelar las instituciones de bienestar. El punto de vista que se quiere sostener indica la resistencia y la solidez que adquirieron una vez establecidos los principales arreglos institucionales del Estado de bienestar.

En esa dirección, las respuestas de las políticas sociales tendieron a establecerse a partir de cierto patrón relativamente estandarizado. Una visión tal vez extrema es el “modelo del basurero” que desarrollaron March y Olsen donde las organizaciones estatales aparecen como fábricas de soluciones en busca de problemas, donde el elemento característico es la coincidencia temporal azarosa entre la solución y un problema; las soluciones quedan depositadas en el “cesto de basura” a la espera de la aparición y emergencia de un problema (Moro, 2000). Haciendo una interpretación más afín a nuestros intereses podría puntualizarse que, más que una solución, es un “tipo de solución”.

Por supuesto, se advierte la necesidad de introducir una sociología política de la dinámica de los actores sociales en disputa. Durante el avance de las reformas neoliberales, Bourdieu (1999) señalaba que “no hay política social sin movimiento social capaz de imponerla”. Los estudios sobre la emergencia y la maduración del Estado de bienestar han mostrado la dinámica política que adquirió su formación en base al contenido y a los contendientes en el conflicto social, en especial del conflicto

⁵ De acuerdo con Berger y Luckmann (1968:66 y subs), el orden social es una producción humana constante, tanto en su génesis como en su existencia. Para comprender las causas de la aparición, subsistencia y transmisión del orden social debe entenderse el problema de la institucionalización. Toda actividad humana está sujeta a la habituación: todo acto que se repite crea una pauta que luego puede reproducirse con economía de esfuerzos y que *ipso facto* es aprehendida como pauta por quien la ejecuta. Las acciones habitualizadas retienen su carácter significativo, aunque los significados que entrañan llegan a incrustarse como rutinas en su depósito general de conocimiento. La habituación proporciona un trasfondo estable en el que la actividad humana pueda desenvolverse con un margen mínimo de decisiones las más de las veces; de esa manera se torna innecesario definir cada situación de nuevo. La institucionalización aparece cada vez que se da una tipificación recíproca de acciones habitualizadas por tipos de actores: toda tipificación de esa clase es una institución. La tipificación de las acciones habitualizadas siempre se comparten, son accesibles para todos los integrantes de un grupo social y la institución tipifica tanto a los actores individuales como a las acciones individuales. Las instituciones implican historicidad y control. Decir que un sector de la actividad humana se ha institucionalizado es decir que ha sido sometido al control social. Cuando fallan esos procesos de institucionalización, se requieren mecanismos de control adicionales (sanciones). Un mundo institucional se experimenta como una realidad objetiva y tiene una memoria que antecede al individuo y debe concebirse como actividad humana objetivada.

entre capital y trabajo. Por ejemplo, el papel del sindicalismo es considerado un elemento central para entender la formación de esas instituciones: su peso en función de la estructura económica, su orientación más o menos corporativa, su influencia en el régimen político, la lucidez de sus dirigentes y su capacidad de proyectar visiones del mundo sobre el espacio social, entre otros asuntos. Vale decir, la identificación del posicionamiento en el campo social de los agentes del cambio o la conservación del estatus. Las formas que adquieren las batallas simbólicas por imponer las visiones legítimas del mundo social y de sus divisiones, los principios de construcción de la realidad, en especial de las clasificaciones que describen a los grupos sociales y a quienes los representan hace referencia a los portavoces que adquieren y ejercen un poder de representación (Bourdieu, 2000) y, en ese razonamiento, desarrollan la capacidad de influir sobre las instituciones de bienestar. Señalado el punto, no avanzaremos mucho más en esa dirección.⁶

La formación de ciudadanía es un proceso que articuló modos de movilización de la sociedad civil con la creación de instituciones que se implantaron como conquistas jurídicas (Portantiero, 2000), la mayoría de las veces entendidas y codificadas como derechos. Las políticas sociales desataron procesos de constitución de un aparato político administrativo y prestador de servicios (Fleury, 1997) que introdujeron reglamentaciones y regulaciones normativas, reformas burocráticas y el reclutamiento de especialistas como servidores civiles. La ideología y orientación de las coaliciones políticas en disputa, la imitación de otras experiencias, la madurez de las instituciones estatales, la calidad técnica de las burocracias, el azar y los estados de la opinión

⁶ Dos ejemplos nada más. En primer término, respecto de la actuación del sindicalismo argentino en los 30 años de democracia, Murillo (2013) reflexiona sobre su pérdida de influencia respecto del Partido Justicialista, su carácter conservador, su incapacidad para incorporar al colectivo de los trabajadores del sector informal y sobre la fortaleza que le asigna el control de un recurso clave: los fondos de los seguros de salud (obras sociales). De allí su cerrada defensa del modelo asegurador vigente. En segundo lugar, Le Grand (2001) sobre el sentido de las reformas neoliberales, sostuvo que la introducción de mecanismos orientados a la demanda (cuasimercados) obedeció a un cambio radical en la forma de percibir la motivación de los proveedores y la autonomía de los usuarios por parte de los encargados de diseñar las políticas. Las percepciones sobre la cuestión de la motivación se basaba en dos supuestos fundamentales: que los burócratas no estaban motivados por el interés personal sino por el interés público en el bienestar de la población y que los beneficiarios de esos servicios eran básicamente pasivos y que aceptaban los servicios que se les ofrecieran sin protestar. El cambio en las creencias (encarnado en el conservadurismo inglés en los ochenta) significó que cesara la convicción en la identificación del servicio público con el interés general y que la condición de los usuarios no era pasiva respecto de la oferta. Por lo tanto, las creencias y valores de quienes elaboraban las políticas comenzaron a basarse en la idea de que los proveedores de servicios sociales (la burocracia educativa y sanitaria) estaban más motivados por su interés personal que por el altruismo y que los usuarios de los servicios educativos debían ser tratados más “como reyes que como siervos”. Vale decir, ciertos interrogantes desarrollados en nuestro artículo requieren del concurso de enfoques como el que se reseña en ambos estudios.

pública, son claves interpretativas para entender el fenómeno históricamente situado. Sin embargo, si bien está lejos del propósito de este artículo indagar específicamente sobre esos elementos con el fin de discutir la trayectoria particular de los arreglos institucionales del Estado de bienestar, se afirma al menos la existencia de ese medio institucional con una limitada dinámica y una gran resistencia a la transformación. Cierta forma de responder a la “cuestión social” estabilizó institucionalmente modos de hacer del Estado de bienestar.

Los arreglos institucionales pueden concebirse como propiedades estructurales del régimen de bienestar, herederos de formas anteriores y a la vez objetivadas de responder a la puesta en la agenda estatal de ciertas “necesidades sociales” y de suministrar los satisfactores de bienestar.⁷ En efecto, las estructuras institucionales condicionan las formas de intervención de la política social. Ya sea por el peso simbólico de esos arreglos sobre los patrones culturales de decisión o bien por la limitada voluntad o vocación de los decisores políticos por enfrentarlas, los esfuerzos son así condicionados y, en tal movimiento, las políticas sociales se orientan hacia ciertos modos habituales de respuesta. La “promesa” de satisfacción de necesidades atributivas (Heller, 1996), expresada tanto en las declaraciones de derechos sociales como en compromisos menos explícitos y más modestos, suele quedar limitada por las formas habituales de concepción y producción de los satisfactores de bienestar. El rango de variación del cambio de políticas tiende a quedar establecido por las pautas de actuación de los arreglos institucionales vigentes.

No se pretende afirmar una especie de encerrona invulnerable al cambio o de una suerte de sistema en homeostasis rechazando la idea de que esa inercia institucional sea inexorable. Pero debe notarse que el cambio de políticas tiende a encontrar sus propias restricciones en la medida en que no se proponga establecer el reconocimiento de las condiciones de desempeño que entregan los arreglos institucionales vigentes. En suma, las políticas se despliegan y circulan en ámbitos institucionales específicos.⁸ Por lo tanto, si la acción política no se propone como

⁷ En Arcidiácono y Gamallo (2012) se presentaron ideas sobre la relación entre necesidades sociales, satisfactores de bienestar y derechos sociales

⁸ Repetto (2004), define al marco institucional como “[...] el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad”. Si bien no forma parte de la discusión no puede soslayarse el problema de la “capacidad estatal”, esto es, la aptitud de las distintas agencias para alcanzar los fines que le

blanco la reforma de la “arquitectura” del Estado de bienestar, el tipo de resultados obtenidos tiende a quedar restringido a los alcances más o menos prescriptos por los arreglos institucionales vigentes.

El mantenimiento de los principales arreglos institucionales no significa la ausencia de cambios positivos y ganancias netas en las condiciones de vida de la población sino, en todo caso, la identificación de cierta condición genética en su desempeño y en sus restricciones asociadas. Vale decir, los efectos sobre la estructura social (o estructura de riesgos sociales como lo llamamos aquí) será limitada tendiendo a un efecto más reproductor que mitigador respecto de los ejes de desigualdad.

5. La brecha de bienestar

El concepto de “brecha” puede rastrearse en el campo de la metodología de la investigación social y refiere, considerada una dimensión de análisis, a la distancia o disparidad entre cierto parámetro teórico o normativo y un valor asumido empíricamente. Fue también utilizado para ilustrar formas de desigualdad y se encuentra en la idea de brecha educativa, de desarrollo, urbana, de género, digital, etc. Específicamente, el grado de ajuste de la relación entre un arreglo institucional del régimen de bienestar con la estructura de los riesgos sociales produce una “brecha de bienestar”. Dado que ambos son variables, la “brecha” puede obedecer tanto a alteraciones simultáneas o alternativas de cada uno de los componentes. Se sostiene la hipótesis que en Argentina la principal variación ocurrió en la estructura de riesgos sociales, en tanto la del régimen de bienestar, pese al nuevo impulso en la acción estatal, ofreció mayor estabilidad. Forzando la imagen gramsciana, lo viejo no se deja morir y lo nuevo no termina de nacer.

Cada hogar consume los satisfactores de bienestar en función de los diferentes arreglos institucionales. La calidad de los satisfactores es dependiente del tipo de cobertura y a su vez el tipo de cobertura puede estar regulado diferencialmente bajo ciertas condiciones. A mediados del siglo veinte, T. H. Marshall (2005) había señalado que el grado de igualdad que podrían suministrar los servicios sociales (o la ciudadanía social ya que para el autor eran términos intercambiables) dependía de cuatro aspectos: i) si el subsidio se ofrecía a todos a una clase limitada; ii) si tenía la forma de un pago en efectivo o de un servicio; iii) si el mínimo era alto o bajo; iv) la forma de financiarlo. De ese modo, cada estrategia política específica establece efectos particulares y duraderos en la estructura social reforzando o removiendo

han sido dispuestos interna o externamente, vale decir, en la existencia de condiciones para alcanzar esos resultados (Bertranou, 2014).

condiciones diferenciales de las familias en el acceso al bienestar. Marshall distinguió entre igualdad de rentas e igualdad de condición: cuando se universaliza la cobertura de un servicio social desde una proporción pequeña de la población hacia el conjunto, se mejora el ingreso disponible de quienes no estaban siendo atendidos por el servicio; sin embargo, para el autor “la igualdad de condición es más importante que la igualdad de ingresos” (2005: 61). De ese modo, entiende que los derechos sociales contribuyen a establecer un patrón de desigualdad social. La libertad justifica rentas e ingresos desiguales, mientras los derechos sociales ofrecen la condición para establecer medidas de igualdad de estatus (entendido como una construcción cultural con límites históricos), es decir, permiten incrementar la desigualdad a la vez que promueven la igualdad de estatus.

Mientras las políticas sociales postulan atender ciertas cuestiones socialmente relevantes (reducir la inseguridad alimentaria, facilitar el acceso a los seguros sociales o a la atención de la salud, ofrecer educación, entre otras) generan disparidades en las formas de acceso a esos mismos satisfactores y, consecuentemente, en las condiciones de vida de la población. En efecto, el desempeño de las distintas políticas sociales expresa una política de estratificación social (Esping Andersen, 2000): en algunos casos elimina las barreras institucionales, en otros desatienden y refuerzan las posiciones adscriptas y objetivadas en diferentes etiquetas de las figuras sociales (trabajador asalariado, mujer cuidadora, aportante a la seguridad social, población vulnerable, etc.) distribuyendo de manera diferencial los satisfactores de bienestar y las posiciones sociales asociadas.

En ese sentido, la política social no sólo no compensa o reduce las desigualdades originadas en otros ámbitos, sino que también puede reproducirlas, aumentarlas e incluso constituir las como tales (Adelantado el al, 1998). De allí que los autores mencionados utilicen la noción de “recursividad”, nutrida de la teoría de la estructuración de Giddens, refiriendo una interacción recurrente y de influencia recíproca entre la práctica asociada a la política social y la estructura social identificando procesos y efectos de larga duración de procesos y efectos que se manifiestan de manera más episódica (ídem). En última instancia, remite al espinoso asunto del dualismo entre acción social y estructura social en la tradición sociológica:⁹ por una parte, los riesgos sociales dependen de cambios de carácter estructural (en el régimen social de acumulación, en la dinámica demográfica, en el mercado mundial, entre otros) que están fuera de la voluntad de los sujetos y condicionan su posición

⁹ Un informado debate sobre el punto se encuentra en Belvedere (2012) si bien bajo una feroz crítica de la teoría de la estructuración de Anthony Giddens.

objetiva en la estructura social; a la vez, se distribuyen diferencialmente en función de las trayectorias vitales de los individuos y de las estrategias de los hogares; por otra parte, la oferta de los servicios y transferencias sociales a los que pueden acceder los hogares dependen de los arreglos institucionales vigentes, que a la vez son modificados en diferente nivel de variación por la acción política y el conflicto social. Si bien indagar sobre estos asuntos de gran alcance escapa a las pretensiones de nuestro capítulo, no debe dejar de señalarse su relevancia.

En suma, la identificación de las brechas de bienestar permite analizar, por un lado, el “ajuste” o la “consistencia funcional” (a la espera de un término más logrado) de los arreglos institucionales del régimen de bienestar con las políticas implementadas en cierto período; y por el otro, respecto del efecto sustantivo sobre la estructura de los riesgos sociales. A la vez, la identificación de las “brechas” permite entender los efectos sobre los ejes de desigualdad respecto de la estructura social. En esa dirección, tal vez fuera posible alumbrar algunas interpretaciones adicionales sobre un mismo fenómeno, en especial a la luz del análisis sobre la sostenibilidad de las reformas sociales.

6. Brecha de bienestar como “concepto sensibilizador”.

El término “concepto sensibilizador” fue acuñado por Herbert Blumer para indicar que los conceptos teóricos constituyen guías de referencia que sensibilizan al investigador en el planteo de las preguntas de investigación, la búsqueda de información y la interpretación de los datos (Freidin y Najmías, 2011). Posteriormente Barney Glaser y Anselm Strauss lo utilizaron como una categoría relevante en su propósito por derivar conocimiento teórico en forma inductiva a partir de los datos; los nuevos conceptos debían ser analíticos (“suficientemente generalizados para designar categorías de entidades concretas y no las entidades en sí mismas”) y sensibilizadores (“capaces de dar una <pintura> significativa, enriquecida con ilustraciones adecuadas que nos permitan captar el significado en términos de su propia experiencia”) (Forni, 1992: 60).

El propósito del artículo fue reflexionar sobre la pertinencia y la potencialidad del concepto de “brechas de bienestar” para interpretar el sentido del proceso de reformas de las políticas sociales en la Argentina reciente. Algunos de nuestros trabajos (Arcidiácono, et. al, 2014; Arcidiácono, Gamallo y Straschnoy, 2014) y otros que integran este mismo volumen muestran la utilidad del enfoque, especialmente para lo que se ha denominado como la “brecha” entre los sistemas de provisión de bienestar contributivos y no contributivos. Resta avanzar en el desarrollo de nuevos trabajos empíricos con el fin de ponderar su capacidad como “concepto sensibilizador” para guiar una agenda de investigación fecunda y consistente.

7. Bibliografía

ADELANTADO, José, José A. NOGUERA, Xavier RAMBLA y Lluís SAEZ. 1998. "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica" en *Revista Mexicana de Sociología* 3/98 Año LX Número 3:123-156.

ARCIDIÁCONO, Pilar; Gustavo GAMALLO y Mora STRASCHNOY. 2014. "Programas sociales y protección social no contributivo en la post convertibilidad argentina" en *RIIM. Revista Instituciones, Ideas y Mercados* N° 60, 57-86.

----- Gustavo GAMALLO, Laura PAUTASSI y Mora STRASCHNOY, 2014 "Brechas de bienestar en el acceso a las prestaciones sociales. Acerca de las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo en Argentina" en *Universidad y Sociedad. Desafíos de la investigación interdisciplinaria*. 201-232, Buenos Aires: EUDEBA.

----- y Gustavo GAMALLO. 2012. "Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales" en *¿Mas derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en Argentina 2003-2009*, dirigido por Laura Pautassi y Gustavo Gamallo, 39-70, Buenos Aires: Biblos.

BELVEDERE, Carlos. 2012. *El discurso del dualismo en la teoría social contemporánea*, Buenos Aires: Eudeba.

BECCARIA, Alejandra y Claudia DANANI. 2014. "El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)" en *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze. 67-128, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

BERGER, Peter y Thomas LUCKMANN, 1968, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.

BERTRANOU, Julián. 2014 "Capacidad estatal y judicialización de los derechos sociales: teoría y estrategia metodológica para su investigación" en *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, dirigido por Laura Pautassi, 217-252, Buenos Aires: Editorial Biblos.

BERTRANOU, Fabio, Oscar CETRÁNGOLO, Carlos GRUSHKA y Luis CASANOVA. 2011. *Encrucijadas de la seguridad social en Argentina: Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL-OIT

BOURDIEU, Pierre. 2000. "¿Cómo se hace una clase social? Sobre la existencia teórica y práctica de un grupo" en *Poder, derecho y clases sociales*, 101-130, Bilbao: Desclée de Brouwer

----- 1999 "Sin movimiento social no hay política social" *Diario Clarín*, 7 de junio.

COSTA, María Ignacia, Javier CURCIO y Carlos GRUSHKA. 2014. "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)" en *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze. 17-68, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

DANANI, Claudia y Susana HINTZE (coordinadoras). 2014. *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

----- 2011. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

ESPING Andersen, Gosta. 2001 "¿Burócratas o arquitectos? La reestructuración del Estado de bienestar en Europa" en *Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires: Miño y Dávila - SIEMPRO.

----- 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.

Fleury, Sonia, 1997. *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*, Buenos Aires: Lugar.

FORNI, Floreal. 1992 "Estrategias de recolección y estrategias de análisis en la investigación social" en *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*, Floreal Forni, María Antonia Gallart e Irene Vasilachis de Giadino, Buenos Aires: Centro Editor de America Latina.

FREIDIN, Betina y Carolina NAJMIAS. 2011 "Flexibilidad e interactividad en la construcción del marco teórico de dos investigaciones cualitativas", *Espacio Abierto*, vol. 20, núm. 1: 51-70. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12218314003>>

GAMALLO, Gustavo. 2015. "La "publicación" de las escuelas privadas en Argentina" en *Revista SAAP. Vol. 9 N° 1*, 43-74.

----- 2012. "Mercantilización del bienestar: escuelas privadas en la Ciudad de Buenos Aires (2002-2009)", *Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

----- 2011. "Derechos y mercancías. Acerca de la regulación estatal de la educación privada en la Ciudad de Buenos Aires (2002 – 2009)". *X Congreso Nacional de Ciencia Política* organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, 27 al 30 de julio.

----- 2002. "Argentina: cuando el uno a uno no es empate" en *Iconos N° 13*:6-13.

GRUSHKA, Carlos. 2014. "Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino" en *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de*

la seguridad social en la Argentina, coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze. 129-172, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

HELLER, Agnes. 1996. *Una revisión de la teoría de las necesidades*, Barcelona: Paidós.

ISUANI, Ernesto Aldo. 2010. "The Argentine Welfare State: enduring and resisting change" *International Journal of Social Welfare*. Vol 19 Issue 1: 104-114.

-----1991. "Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación" *El Estado Benefactor: crisis de un paradigma*. Ernesto Isuani, Emilio Tenti Fanfani y Rubén Lo Vuolo, 9-26, Buenos Aires: CIEPP/ Miño Dávila Editores.

KESSLER, Gabriel. 2014. *Controversias sobre la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

LE GRAND, Julian. 2001. "Motivación, autonomía y política pública", *SIEMPRO. Serie de Documentos de Trabajo N° 7*, Buenos Aires: SIEMPRO.

MAHONEY, James. 2000. "Path dependence in historical sociology". *Theory and society* 29: 507-48.

MARSHALL, T. H., 2005. *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires: Losada [Edición original 1950].

MORO, Javier. 2000 "Problemas de agenda y problemas de investigación" en *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales* compilado por Cora Escolar, 113-140, Buenos Aires: Eudeba.

MURILLO, María Victoria. 2013. "Cambio y continuidad del sindicalismo en democracia" en *Revista SAAP. Vol. 7 N° 2*, 339-348.

PAUTASSI, Laura (directora) 2014. *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

----- (organizadora) 2010. *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.

----- y Gustavo Gamallo. 2012 (directores) *¿Mas derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en Argentina 2003-2009*, Buenos Aires: Biblos.

PERELMITER, Luisina. 2012 ""Burocracia, pobreza y territorio. La política de la asistencia social de la Argentina reciente. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento, 24 y 25 de abril de 2012, Los Polvorines, Buenos Aires

----- 2007 "¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación en torno de la construcción del Estado en la política social". en *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín Año 1 N° 2*: 1-20.

POLANYI, Karl. 2012 “La economía como proceso instituido” en *Textos escogidos* seleccionados por José Luis Coraggio, Marguerite Mendell, Kari Polany y Levitt y Jean-Lois Laville, 87-112, Buenos Aires: CLACSO – Universidad Nacional de General Sarmiento [Edición original 1957].

PORTANTIERO, Juan Carlos. 2000 “Estado y sociedad civil en América Latina I. La sociedad civil: entre la autonomía y la centralización” en *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*, 73-80, Buenos Aires: Temas.

REPETTO, Fabián, 2004, “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, *Documento de Trabajo del INDES*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

SALVIA, Agustín. 2011. *La trampa Neoliberal. Heterogeneidad Estructural y Distribución del Ingreso en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

----- y Diego QUARTULLI. 2011. “La movilidad y la estratificación social en la Argentina. Algo más que un sistema en aparente equilibrio”. *Laboratorio Revista de estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*. Año 12 N 24: 145–174.

----- Guillermina COMAS, Pablo GUTIERREZ AGEITOS, Diego QUARTULLI y Federico STEFANI. 2008. “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”. En *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, compilado por Javier Lindenboim, 115-159. Buenos Aires: EUDEBA.

----- Luciana FRAGUGLIA y Ursula METLIKA. 2006. “¿Disipación del desempleo o espejismos de la Argentina post devaluación?”. *Revista Laboratorio, Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, Año 8 N 19: 37-46.

----- Juan Ignacio BONFIGLIO, Eduardo DONZA, Carolina MORENO, Solange RODRÍGUEZ ESPINOZA y Julieta VERA. 2014. *Un régimen consolidado de bienestar con desigualdades sociales persistentes, claroscuros en el desarrollo humano y la integración social 2010-2013*, coordinado por Agustín Salvia. Buenos Aires: Educa.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. 2004 “Estudio comparado de *path dependence* del Estado de Bienestar en los casos de USA, Suecia y España” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) N° 124*, 95-128.

SVAMPA, Maristella y Enrique VIALE. 2014. *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.

TIRAMONTI, Guillermina y Sandra ZIEGLER, 2008, *La educación de las élites: aspiraciones, estrategias y oportunidades*, Buenos Aires: Paidós.