

CARRERA DE ESPECIALIZACION EN POLITICAS SOCIALES

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

**“Políticas sociales, pobreza y territorio: rupturas y
continuidades”**

Autor: Lic. Juan Bautista Sala

-

Tutor: Mg. Juan Ignacio Lozano

2014

INDICE

I INTRODUCCIÓN:	3
II Hacia un nuevo modelo de desarrollo	8
a- El neoliberalismo en dictadura.	8
b- Neoliberalismo en democracia:	9
c- Después del neoliberalismo	14
III “La Pobreza persistente”	20
a- La pobreza según como se mire (mide)	20
b- El proceso de empobrecimiento	25
c- La rigidización de la estructura social	28
IV Composición del Sistema de Protección Social	33
a- Orígenes de la protección social.	33
b- El Sistema de Protección Social en Argentina. Protección social y modelo de desarrollo	36
c- La recomposición del sistema de protección	41
V Los problemas de la accesibilidad en los territorios de relegación.	50
a- El territorio y la nueva cuestión social	50
b- Territorios: desigualdad y segregación	52
c- La accesibilidad a los servicios sociales en los territorios de relegación.	57
VI CONCLUSIONES	62
VII BIBLIOGRAFIA	66

I INTRODUCCIÓN:

El tema principal de este trabajo final integrador es un análisis de las estrategias de abordaje de la problemática de la pobreza desarrolladas desde el Estado nacional, con posterioridad a la crisis del 2001.

Desde la década de los noventa temas como pobreza, rol del estado, políticas sociales, modelos de desarrollo; fueron desarrolladas de manera rigurosa y correcta por gran parte de la academia argentina. Sin embargo dentro de las ciencias sociales los análisis en lo que respecta al proceso iniciado en 2003 son tímidos y difusos en las definiciones.

En mi rol de trabajador social en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Jefe de Trabajos Prácticos de la Cátedra de Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos es que me propuse trabajar en relación a las tensiones que se vienen observando con respecto a los cambios en la estructura social argentina, la pobreza como problema social, pensando e identificando continuidades y rupturas en la forma de abordaje desde el territorio.

Sin un consenso en las universidades ni en la producción académica sobre como nominar y caracterizar el proceso iniciado en 2003 con su recorrido hasta la actualidad, me interesó ante todo la necesidad de explorar una serie de saltos cualitativos en las formas tradicionales de abordaje de las problemáticas sociales, sin esquivar el debate en torno a las rupturas y continuidades con el modelo neoliberal.

En su trabajo, Susana Torrado (2010), explica que los modelos de acumulación en los sistemas capitalistas tienen dos grandes dimensiones discernibles: el régimen social de acumulación (RSA) y el régimen político de gobierno (RPG). El primero constituye una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se van enlazando diferentes estrategias específicas de acumulación y procedimientos diversos para implementarlas, de modo que la acumulación capitalista se vuelve en cada lugar el resultado contingente de un entrelazamiento de estructuras y estrategias.

Por su parte, el régimen político de gobierno hace referencia a las transformaciones que pueden experimentar los sistemas políticos institucionales respecto a un determinado modelo de acumulación. Y se

demuestra cómo en el curso de un mismo modelo es factible que cambien los sistemas de gobierno que lo sustentan, es decir, que haya mutaciones en el marco político institucional –el que puede variar desde una situación de dictadura hasta una de democracia- sin que necesariamente las haya en las estrategias de acumulación. Así, por ejemplo, el ajuste neoliberal se llevó a cabo tanto bajo regímenes dictatoriales como democráticos.

No obstante, se considera importante identificar los procesos políticos que configuran los diferentes momentos socio-políticos. Todos los intersticios de la micropolítica nacional se constituyen en un campo de lucha que enfrenta a los intereses de la clase trabajadora, que eventualmente logran expresarse con representantes que conforman gobiernos populares, con los de los grupos políticos y económicos dominantes.

En principio, en términos de régimen social de acumulación, al igual que Susana Torrado, se identifican en el siglo XX tres grandes Modelos de acumulación: El Modelo Agroexportador, hasta el año 1930, el Modelo de Industrialización por sustitución de Importaciones hasta 1976. Y por último, el neoliberalismo, que va desde el golpe militar de 1976 hasta el 2002. A su vez, en el presente trabajo se explorará un cuarto modelo denominado por algunos autores como Post-neoliberalismo refiriéndose al período de reconstitución inaugurado con posterioridad a la crisis del 2001.

En cada uno de estos modelos es posible identificar actores posicionados en relación a sus intereses sectoriales. En principio, podemos definir dos grandes grupos que se articulan a partir de los intereses de las clases populares y los de los grupos políticos y económicos hegemónicos. Entre ellos, las fuerzas políticas en el gobierno han adoptado diversas posiciones en las diferentes coyunturas históricas, dependiendo de la composición política ideológica, y de las fuerzas políticas que los sustentan.

En este sentido, Aldo Ferrer, introduce el concepto de “densidad nacional” para explicar el insuficiente desarrollo económico de Argentina. Señala allí que el gran problema histórico de Argentina ha sido su incapacidad de generar y mantener la suficiente densidad nacional, el conjunto de condiciones necesarias para ser capaces de gestionar los saberes para poner en marcha procesos de acumulación y relacionarse con el mundo, de tal manera que esos

cambios internos sean posibles, manteniendo el comando de su propio destino y no subordinándose a los intereses de afuera. (Ferrer, 2010)

Las condiciones necesarias de la densidad nacional son *la cohesión social* (la mayor parte de los ciudadanos deben poder participar de los frutos del crecimiento, no debiendo existir fracturas insalvables entre una minoría y la mayoría, sea ésta económica o cultural); *la calidad de los liderazgos* (los líderes nacionales deben tener suficiente concentración de poder para ser capaces de dominar y movilizar los principales recursos del país y usar las ciencias y las tecnologías para generar crecimiento y acumulación de capital); *la solidez de las instituciones* (debe haber capacidad de mantener tanto el orden como reglas de juego estables); y un *pensamiento crítico* (capaz de observar la realidad desde las propias perspectivas: pensamiento nacional)

Es en clave de las categorías que plantean estos dos autores que observaremos en el primer capítulo, las modificaciones en la política pública en función de los modelos de desarrollo a los que se refieren.

Desde esta perspectiva, se trabajará una caracterización del presente período histórico en contraposición a los casi 30 años de neoliberalismo en la Argentina.

Se describe el modelo neoliberal, sus fundamentos políticos e ideológicos, sus políticas y su implementación hasta su crisis en el año 2001, luego se aborda el período iniciado con la salida de la convertibilidad. No obstante, se intenta superar el análisis de la situación actual como crítica al neoliberalismo de los 90, por lo que se trabaja a partir de la idea de modelos en base a la propuesta de Susana Torrado (Torrado, 2010).

Desde hace ya varias décadas, la preocupación por la problemática de la pobreza en los ámbitos académicos ha ido ocupando un lugar preponderante, como constitución de un problema social central, el cual se acuerda que debe ser erradicado. Que el problema sea central implica que está íntimamente relacionado con otros problemas sociales como la salud, la educación o la vivienda.

Durante los noventa, este campo de estudio toma mayor desarrollo, básicamente por dos razones; el abrupto crecimiento de la cantidad de personas en estas situaciones y por el modelo de políticas sociales impulsado

desde el neoliberalismo el cual tenía como una de sus características básicas la focalización de los diversos planes y programas, incitado principalmente por el Banco Mundial, como forma de modificar el gasto social.

En este caso interesa preguntarse por la pobreza a fin de identificar los obstáculos para una movilidad social en un proceso de mejoramiento de las variables económica y expansión y recuperación del sistema de protección social, para esto hacia el final del capítulo II se trabajará el concepto de *rigidización de la estructura social*.

En este sentido, y entendiendo que de cómo se conceptualice y se mida la pobreza dependerá qué tipo de respuestas y soluciones se analicen y propongan, se abordarán las concepciones de pobreza, específicamente el marco a partir del cual se entiende y se construye la problemática.

Conciente de las limitaciones de algunos métodos, se usarán algunas de las categorías desarrolladas para, en un segundo momento, abordar el proceso de empobrecimiento vivido a partir de la convertibilidad hasta el estallido en la crisis del 2001.

En el tercer capítulo se incluye la afirmación que, desde el inicio del nuevo siglo, la Argentina, junto con su recuperación económica ha emprendido un camino de recuperación de instituciones sociales. No sólo es una reconstrucción y actualización de viejas conquistas, también se ha avanzado en la creación de planes y programas sociales, como la Asignación Universal por Hijo, que dan un salto conceptual y, por lo tanto, interpelan al Estado, a las instituciones políticas y a las ciencias sociales.

Siguiendo esta dirección, se profundizará en el análisis del Sistema de Protección Social Argentino, con el fin de caracterizar su situación actual e identificar las rupturas y continuidades.

A partir de reconocer los modelos típicos construidos históricamente se profundizará en el análisis del caso argentino identificando las particularidades que adopta en cada uno de los modelos de desarrollo trabajados.

Se entiende protección social como un concepto abarcativo que incluye toda la intervención social del Estado¹: Mecanismos e instituciones destinadas a la protección social de los ciudadanos. Se incluye aquí la asistencia social, la seguridad social y los servicios sociales en general, como pertenecientes a un sistema construido históricamente con una coagulación coyuntural, el cual va variando en su función y composición con el devenir político de los países, sus necesidades, sus recursos y capacidades.

En el último capítulo se abordan las nociones de *territorio*, concepto que proviene principalmente del campo de la geografía y de la antropología, el cual en la última década, ha tomado relevancia en la bibliografía especializada y en los ámbitos tecno-políticos² del Estado, desplazando al concepto de comunidad tradicional en las ciencias sociales y particularmente en el trabajo social, siendo central en la construcción de la intervención como campo problemático.³

La implementación del modelo aperturista supuso la lesión de los mecanismos de integración social preexistentes, no solo los relacionados con la inclusión laboral que se trabajó anteriormente. Específicamente, en el cuarto y último capítulo se analiza cómo las modificaciones en la morfología urbana, los procesos de segregación, y polarización social modifican las posibilidades de acceso a los servicios sociales en el territorio.

¹ GOLBERT, L; ROCA, E. E; LANARI M. E: “¿Piso o Sistema de Integrado de Protección Social? Una Mirada desde la Experiencia Argentina”. 1ªed. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social, 2012. ISBN 978-987-25026-7-6

² Tecno-político en términos de Matus en “Planificación y gobierno.” Revista de la CEPAL 1987

³ “Entendemos la intervención como campo problemático en la medida que ella se constituye en el escenario cotidiano donde se objetivan las manifestaciones de la cuestión social y atraviesan la vida cotidiana de los sujetos. Desde esta perspectiva la intervención profesional es un proceso que se construye a partir de las manifestaciones de la cuestión social y que dichas manifestaciones son las coordenadas que estructuran el campo problemático. El concepto de coordenada está pensado en el sentido de apropiarse de elementos y datos necesarios referidos a las manifestaciones de la cuestión social que nos posibilita definir un punto de partida en la direccionalidad de la intervención.” (Rozas Pagaza, Pag 1 2010)

II Hacia un nuevo modelo de desarrollo

a- El neoliberalismo en dictadura.

La última dictadura militar instaurada a partir del 24 de marzo de 1976, es el principio del fin del Estado Social como se había conocido hasta el momento en la Argentina. Con diferentes variantes desde los años 40, se configuró en Argentina un modelo de país caracterizado por el protagonismo de la clase trabajadora en la agenda pública, por el pleno empleo, estabilidad laboral, movilidad social ascendente, seguridad social, alta participación política de los sindicatos. En materia de política social durante 1943/1976 ésta acompañó e impulsó la estrategia económica de sustitución de importaciones. En efecto, durante esta etapa, la regulación estatal modificó profundamente las condiciones de trabajo y el sistema de relaciones laborales. Se instituyeron beneficios sociales y se desarrolló la seguridad social, estableciendo obligaciones para los empleadores.

Durante la década del 70, este modelo de acumulación entra en crisis a nivel internacional manifestándose a partir de procesos inflacionarios. Situación, en general, asociada en los análisis a una crisis de acumulación y a la crisis del petróleo. Al respecto Isuani sugiere la tesis de que ante este panorama: ...”la regulación del ciclo económico y el pleno empleo generaron un creciente poder de la fuerza de trabajo para disputar la distribución del ingreso. En consecuencia de recesión, la inflación fue la respuesta al poder de los trabajadores” (Isuani, 1991)

Se puede decir que a partir del momento en que las fuerzas armadas, aliadas a los grupos más concentrados del poder económico, toman el Estado Argentino, se da por terminada la industrialización como objetivo central del proceso de desarrollo y se comienza con una ardua transformación del modelo económico, que para ser justos con la historia tuvo sus primeros intentos en el “Rodrigazo” en tanto primer atentado contra el poder de compra del salario de los trabajadores.

Estas transformaciones en el plano económico e institucional habrían de llegar con fuerza en los 90. Pero previamente el gobierno militar allanó el camino dedicándose a la política de terrorismo de Estado que estaba orientada a debilitar el poder de los sindicatos y de otros grupos políticos organizados. La particularidad de este momento histórico es que las fuerzas armadas llegaron entonces al poder con intereses que claramente sobrepasaban la esfera de lo económico, apuntando a lograr un disciplinamiento social generalizado mediante un cambio drástico de la antigua estructura de relaciones económicas, sociales y políticas (Torrado, 1999).

b- Neoliberalismo en democracia:

Agotado el tiempo de la dictadura con la guerra de Malvinas, asume en el gobierno el partido Radical en un escenario político y económico complejo, entre presiones militares y de los grupos económicos, y las reivindicaciones de los organismos de DD HH. Gran parte de los esfuerzos de este gobierno estuvieron dirigidos a resolver este conflicto político, que se signó entre marchas, protestas y rumores de levantamientos militares.

La apuesta fuerte en materia económica del gobierno de Alfonsín se despliega con el *Plan Austral* y un intento de retomar el camino del desarrollo vía producción. Éste fue frustrado por lo que algunos consideran un verdadero golpe de mercado: la escalada hiperinflacionaria.

El proceso hiperinflacionario, sería analizado después como un elemento disciplinador, que convirtiéndose en un “fantasma”, iba a ser la principal fuente de justificación para el despliegue de las políticas neoliberales.

En medio de la crisis económica, los sucesivos paros generales, y el levantamiento de La Tablada, en lo que fue su estocada final, el gobierno debió llamar a elecciones y entregar el poder antes de finalizar su mandato al presidente electo Dr. Carlos Menem.

El gobierno, que llegó al poder representando al partido justicialista-históricamente ligado a los trabajadores- con la promesa de la revolución productiva, rápidamente cambiaría el rumbo hacia la ortodoxia liberal.

El proceso de transformación del Estado que había comenzado en 1976 inauguraba así su última y más profunda etapa. Este proceso consistió en la versión argentina de la implementación de las políticas mentadas por los idearios del neoliberalismo como Milton Friedman y Friedrich Hayek, que se venían gestando desde el fin de la segunda guerra mundial, en Europa y América del Norte como reacción política contra el Estado Intervencionista y de Bienestar.

Al respecto Perry Anderson explica que las raíces de la crisis, afirmaban Hayek y sus compañeros, estaban localizadas en el poder excesivo y nefasto de los sindicatos y, de manera más general, del movimiento obrero, que había socavado las bases de la acumulación privada con sus presiones reivindicativas sobre los salarios y con su presión parasitaria para que el Estado aumentase cada vez más los gastos sociales. El remedio entonces era claro: mantener un Estado fuerte en su capacidad de quebrar el poder de los sindicatos y en el control del dinero, pero limitado en lo referido a los gastos sociales y a las intervenciones económicas. La estabilidad monetaria debería ser la meta suprema de cualquier gobierno. Para eso, era necesaria una disciplina presupuestaria, con la contención del gasto social y la restauración de una tasa “natural” de desempleo. Era imprescindible la reducción de impuestos sobre las ganancias más altas y sobre las rentas, de esta forma una nueva y saludable desigualdad volvería a dinamizar las economías avanzadas. (Anderson, 1999)

Desde la llegada al poder de Thatcher y de Reagan en Inglaterra y Estados Unidos respectivamente, estas ideas toman fuerza y después de la caída del muro de Berlín se corporizan a través de los círculos de economistas del capitalismo más ilustrado en el consenso de Washington, como un decálogo de políticas a llevar a cabo por los países en vías de desarrollo.

Estas políticas fueron auspiciadas y promovidas para Latinoamérica en los años 90 por los organismos multilaterales de crédito y el gobierno de los EE. UU. En Argentina, de la mano de Menem y Cavallo, estos principios se llevaron con una diligencia que sorprendió a nivel mundial y con incontables irregularidades que sacudieron a la opinión pública.

Entre otras, la flexibilización del empleo, las privatizaciones y la apertura económica, son las principales políticas que cambian el rumbo de la economía argentina.

La apertura económica es una premisa básica del ideario neoliberal, la cual consiste en una apertura comercial y financiera, o sea la desregulación de las barreras de los mercados internacionales de bienes y servicios, y de capitales.

No bien asume el gobierno, Menem, pone al frente del Ministerio de Economía a un funcionario de Bunge y Born quien delinea el Plan de Convertibilidad que va a ser llevado adelante por el sucesor en la cartera de economía, Domingo Cavallo. Efectivamente el 27 de marzo de 1991 se promulga la Ley 23.928 de Convertibilidad la cual implica la convertibilidad del austral con el dólar estadounidense en una relación de 10.000 a 1 respectivamente fijando el tipo de cambio que luego sería un peso un dólar. Esto fue acompañado con una alta tasa de interés para favorecer la entrada de capitales extranjeros, como así también por la restricción de la emisión monetaria, la reducción de las barreras aduaneras, la liberación del comercio exterior y el aumento de la presión fiscal (Svampa, 2005).

En el mismo sentido se llevó adelante la eliminación, achicamiento (o desmantelamiento) de las instituciones reguladoras del comercio exterior como la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes, Mercado de Concentración Pesquera y la Dirección Nacional de Azúcar entre las más importantes.

Esto es muy significativo dado que con el nuevo modelo, en el marco de la reprimarización de la economía la apertura comercial destruía las industrias nacionales por la entrada de productos extranjeros a menor costo.

Las funciones que realizaban estas instituciones fueron si no privatizadas abandonadas o libradas al funcionamiento de los mercados (Oslak, 2000).

Esas políticas pueden también incluirse en la reestructuración del estado que implicó la reducción del gasto público, la descentralización administrativa, la provincialización o municipalización de la Salud y la Educación y las privatizaciones. Además de la reforma regresiva de los impuestos

Al respecto de la estrategia liberal en relación al mundo del trabajo, Maristella Svampa (2005) explica que las reformas conllevaron una severa reformulación

del rol del Estado en la relación con la economía y la sociedad. En este sentido, la desregulación de los mercados fue acompañada de la introducción de nuevas formas de organización del trabajo caracterizadas por la flexibilización laboral y la precariedad laboral y una alta tasa de desempleo. Dichas reformas trajeron aparejado el desmantelamiento del marco regulatorio anterior, fundado en los derechos de los trabajadores y el poder de negociación de los sindicatos.

Las transformaciones en el mercado de trabajo se dieron a partir de diferentes leyes y decretos. Los principales argumentos oficiales para impulsar estas leyes estaban centrados en las grandes cargas laborales y la rigidez contractual por la cual la masa de trabajadores impedía a las empresas adaptarse al dinamismo que exige la economía moderna. Por esta razón afirmaban que era preciso reducir las cargas laborales y agilizar la posibilidad de las empresas para tomar y despedir personal, dependiendo de los ciclos económicos.

La primera ley que marca el rumbo en la nueva tipología de relaciones laborales es la llamada "Ley de empleo N° 24.013". Esta ley se orienta a configurar nuevas formas de contratación. Para eso establece contratos por tiempo determinado, contratos de prácticas laborales para jóvenes y contratos de formación, todos supuestamente orientados a fomentar el empleo y el desarrollo de nuevas actividades.

A su vez, en el mismo período se reglamenta el derecho de huelga intentando acotar el margen de maniobra, entre otros, de los sectores de servicios públicos como salud y educación. También se introducen cambios con la finalidad de reducir el poder de los sindicatos en la negociación de los convenios colectivos. Al respecto, el decreto 1.334/91 introduce modificaciones que atan la discusión salarial a la productividad empresarial y permite la negociación de los mismos por empresas, socavando la posibilidad de negociar por sector lo cual los dota de mayor fuerza. Asimismo, se modificó la ley de seguro de trabajo creando las Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (A.R.T.) las cuales pasan a manos privadas con el objetivo de reducir las cargas por los juicios por accidente de trabajo. Y si a esto se le suma la privatización de la seguridad social, ya sea de obras sociales como de jubilaciones, asistimos a la

destrucción de las conquistas y valores más fuertes que el mundo del trabajo sostenía desde el ya completamente desguasado Estado Social.

En cuanto a las privatizaciones cabe mencionar que en el marco de la crisis posterior a la hiperinflación los grupos económicos locales y extranjeros, y los organismos multilaterales de crédito, con apelaciones a fundamentos de las teorías económicas neoclásicas o neoliberales, se encontraron con el escenario propicio para llevar adelante la profundización de las reformas iniciadas durante la dictadura.

Entre estas reformas se encontraban las privatizaciones, las cuales se llevaron a cabo con sorprendente diligencia por el gobierno de turno.

El objetivo básico planteado estaba orientado a ganar la confianza del poder económico extranjero, generar ingresos para afrontar la deuda externa y modernizar los servicios que prestaban las empresas públicas.

Sin embargo, al respecto, un trabajo publicado por el Instituto de Estudio y formación de la Central de Trabajadores Argentinos explica que: El proceso de privatizaciones en la argentina “sólo puede ser comprendido teniendo en cuenta(...)la función asignada a las privatizaciones en cuanto a la articulación de las fracciones del capital cuya pugna había sido uno de los factores centrales del desencadenamiento y aceleración de la hiperinflación que precipita su ascenso al gobierno el 8 de julio de 1989.”⁴

Efectivamente a partir de la apertura económica iniciada por la dictadura se produjo una reconfiguración del poder económico y una concentración en grupos locales y extranjeros, que se endeudaban en el exterior y aprovechaban las altas tasas de interés para producir ganancias que fugaban al exterior. Al término de su intervención, la dictadura estatiza la deuda y provoca un escenario de pugna entre los grupos económicos y los acreedores externos.

Este escenario signó el primer gobierno de la democracia y fue el que a través de corridas bancarias provocó la hiperinflación. Ante este contexto, al asumir, el nuevo gobierno utiliza las privatizaciones como herramienta para destrabar el conflicto.

⁴ MESA DE COYUNTURA AREA DE ECONOMIA Y TECNOLOGIA DE FLACSO, de Argentina en el marco del Proyecto “Privatización y regulación en la Economía Argentina “ dirigido por el licenciado Daniel Aspiazu PUBLICADO POR IDEP CTA” en [www.cta.org.ar / documentos](http://www.cta.org.ar/documentos)

Así, si bien acepta las exigencias de pagar la deuda externa y los lineamientos de la política económica, los obliga a asociarse con las empresas locales para hacerse dueños de los activos públicos, dándoles a los acreedores externos la posibilidad de cancelar parte de la operación con títulos de la deuda a una cotización sobrevaluada.

Con este proceso el Estado Argentino se desprendió de las empresas que operaban los recursos naturales estratégicos del país garantizándoles un mercado sin competencias, construyendo un oligopolio debido a la gran concentración en pocas manos de estas empresas y, por ende, otorgándoles un gran poder en el rumbo económico.

En fin, el marcado aumento del desempleo de la época se explica a través de la reforma estructural llevada a cabo durante la década del 90 consistiendo centralmente en la desregulación de la economía, la fijación del tipo de cambio (un Peso, un Dólar), flexibilización laboral, modificación de la estructura impositiva y privatizaciones de empresas públicas. Modelo que dependía para funcionar de la entrada de divisas al país, por lo que de no producirse esto vía inversiones, el Estado debía, y de hecho así lo hizo, endeudarse con préstamos del extranjero. Además estaba muy expuesto a los avatares de la economía mundial, como efectivamente sucedió a mediados de los noventa con el denominado “Efecto Tequila”.

c- Después del neoliberalismo

Luego de la crisis del 2001 y el paso de 5 presidentes, el Dr. Eduardo Duhalde asume la presidencia provisional y nombra como ministro de economía a Remes Lenicov quien es sucedido por Roberto Lavagna. En este breve período se lleva adelante la salida de la convertibilidad.

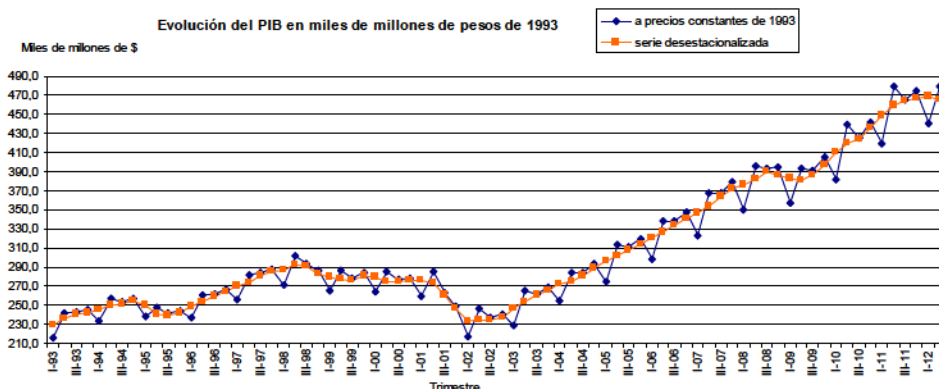
Sin duda, en esta etapa, la principal medida económica post convertibilidad fue el establecer mediante la intervención del Banco Central un tipo de cambio que luego llegaría a 3 pesos, un dólar. Si bien éste osciló, el Estado se ocupó de mantener esta relación hasta el momento de la crisis financiera iniciada por el mercado hipotecario estadounidense. El argumento de esta medida tuvo que ver con sincerar la economía y tener un tipo de cambio competitivo para

fomentar la producción industrial. De hecho esta medida fue la principal causa del crecimiento sostenido del PBI durante varios años.

En medio de una crisis de gobernabilidad y habiendo perdido las elecciones asume la presidencia el Dr. Néstor Kirchner, ratificando a Lavagna como ministro de economía.

A partir de este momento, la Argentina vive una vertiginosa recuperación que rápidamente la distancia de la situación de crisis vivida pocos años atrás.

Esta recuperación histórica se verifica en principio en la tasa de crecimiento del PBI como se muestra en el gráfico a continuación elaborado por el Indec.⁵ Además el superávit fiscal, el pago de la deuda externa, el crecimiento del empleo, la recuperación de las AFJP, de Aerolíneas Argentinas y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales; y la implementación de políticas sociales de vanguardia como la Asignación Universal por Hijo.



Según García Delgado, (2006) “las causas de esta recuperación del PBI remitiría a diversos factores tanto internos como externos, los que se sintetizan en:

- a) La política macroeconómica heterodoxa iniciada con la devaluación del peso (tipo de cambio competitivo),
- b) La recuperación de la autoridad política que impulsó un proceso de renovación institucional sobre la Corte y la problemática de derechos humanos.
- c) El despertar de capacidades latentes en la sociedad civil.

⁵ Disponible en www.indec.gob.ar, consultado el 20-12-12. Cabe aclarar que no se encontró publicado los datos de forma continua hasta el 2012.

d) Y finalmente, las condiciones económicas internacionales favorables. A estos factores se le agrega la conformación del bloque de países latinoamericanos congregados en la UNASUR, posibilitado por el viraje ideológico en los gobiernos de Brasil, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Uruguay, que posibilita el desarrollo de estrategias regionales ante el resto del mundo, que Emir Sader (2008) explica de la siguiente manera:

“...el mundo de hoy está dominado por tres grandes poderes: poder de las armas, poder del dinero, poder de la palabra. Hay un monopolio en los tres casos. Al construir un proyecto regional, estamos de alguna manera golpeando al poder de las armas, el derecho de implementar conflictos a través de las guerras. Si tuviéramos una ruptura con el modelo neoliberal, estaríamos golpeando al poder del dinero. Si tuviéramos prensa independiente, autónoma, etc., estaríamos golpeando al poder de la palabra.” (p.19)

Así se inaugura en la Argentina y en Latinoamérica una nueva etapa que es denominada por algunos autores como posneoliberalismo.⁶

En principio su nombre solo hace referencia a un momento: “después de...” sin embargo ya se empiezan a delinear sus características que terminarán por darle un nombre propio. La bibliografía consultada se refiere incipientemente a una etapa de construcción de un nuevo modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo aún vigente. Coraggio (2004) explica que:

“Hablar de pos neoliberalismo supone anticiparnos a, y acelerar el desenlace de un proceso de pérdida de hegemonía del pensamiento único (lo que no supone que no tenga poder y esté derrotado en todas sus formas). Supone politizar lo que ha sido despolitizado, supone disputar con sustento moral y científico-técnico el contenido o la legitimidad misma de los puntos de la agenda neoliberal aún vigente.” (p.2)

Bajo el marco de este pretendido nuevo modelo de desarrollo se nuclean diversas tendencias que el autor antes citado presenta como agenda

⁶ Sader 2008, Coraggio: 2004, Vilas:2011

antineoliberal o pos-neoliberal. Más específicamente, García Delgado, plantea que en una nueva etapa y en un contexto posneoliberal, de clima crítico hacia las recetas ortodoxas, organismos multilaterales y las ideas del pensamiento único, se reabre con otras condiciones y posibilidades el debate en torno a la conformación del nuevo modelo de desarrollo que debe ser distinto del volátil, concentrador, inequitativo y especulativo previo. El señalar si vamos hacia un nuevo modelo requiere por tanto mostrar, por una parte, logros y avances, pero al mismo tiempo, que éste presenta tensiones y distintas estrategias que intentan influir sobre el mismo. Sobre todo en relación a cuatro elementos que configurarían los pilares del nuevo modelo y que han generalizado amplios consensos: 1. que éste sea sustentable; 2. que sea equitativo; 3. que sea productivo y competitivo, y finalmente 4. Que sea consensual. (García Delgado, 2006)

En cuanto a las políticas concretas que darían cuenta de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo cabe destacar, en principio los cambios producidos en las relaciones de trabajo. En este sentido, luego de la salida de la convertibilidad, se pueden mencionar como las más importantes: la derogación de la llamada “Ley Banelco” (N° 25250/00) y la sanción de la nueva ley de empleo, y, las modificaciones en torno a las políticas sociales relacionadas con la generación de empleo. Primero la disolución del plan jefes en el “Plan Familias” y “Más y mejor trabaja”; y posteriormente el “Plan Argentina Trabaja” y la “Asignación Universal por Hijo”. A su vez se produjeron varios aumentos de salarios y jubilaciones. Cabe destacar también las medidas relacionadas con el régimen de regularización del trabajo doméstico, que es la principal actividad de las mujeres trabajadoras de los sectores pobres de la sociedad.

Todas estas medidas apuntan, de una u otra manera, a proteger al trabajador y sus salarios. A su vez la reapertura de las negociaciones en paritarias, devuelve el rol protagónico de los sindicatos fortaleciendo su sentido fundamental en la negociación salarial y en el mercado de trabajo en general.

Por otro lado, el pago de la deuda con el FMI fue “una jugada audaz”, donde el Estado canceló la deuda con este organismo y consiguió una reducción importante de los pasivos.

Esto generó críticas de la oposición de izquierda y de derecha. Por otro lado, se entiende esta medida como la forma de deshacer las relaciones de dependencia que se habían construido en la década anterior con este organismo y recuperar la gobernabilidad del sistema.⁷ Organismo que fue uno de los principales promotores de las políticas neoliberales por medio de la coerción posibilitada por la relación asimétrica que generaba la deuda.

En este sentido, la recuperación de la gobernabilidad se fortaleció con otras medidas como el rechazo al “Área de Libre Comercio de las Américas (A.L.C.A)” en la cumbre de Mar del Plata, este hecho, ratificaría las declaraciones gubernamentales de tomar distancia de las instituciones promovidas por el neoliberalismo. Y consecuentemente la creación de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) como estrategia regional para aunar esfuerzos entre los países latinoamericanos en materia de política social, de salud, de energía, de infraestructura, etc.

También cabe mencionar el tema de las re-estatizaciones. Durante el período tratado, además se estatizaron empresas como Aguas Argentinas, Correo Argentino y Aerolíneas Argentinas como así también los ya mencionados fondos de las jubilaciones y pensiones que estaban en manos de las AFJP. Esta es una de las señales más claras de distanciamiento con los preceptos postulados en el consenso de Washington y predicados por los organismos multilaterales de crédito, en relación a la intervención del Estado en las empresas de servicios públicos y la lógica de la privatización. En particular la recuperación de los Fondos de pensiones, un instrumento económico fundamental que permitió financiar el despliegue de una serie de políticas sociales de gran importancia para influir decididamente en los estándares de los grupos más vulnerables de la población, como lo son la A.U.H. (Asignación

⁷ Gobernabilidad del sistema en términos de Matus quien explica que La capacidad del gobernante se verifica por los resultados de su gestión con relación a la dificultad del proyecto de gobierno que acomete y el grado de gobernabilidad del sistema en que actúa. Tres variables se entrelazan en la teoría del gobierno: capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema.

La gobernabilidad de un sistema es un concepto relativo que precisa la relación entre las variables que controlamos y las que escapan a nuestro control.

Cada elemento del triángulo de liderazgo es relativo a los otros, de manera que la gobernabilidad del sistema es relativa a la capacidad de gobierno y al proyecto de gobierno. En Matus, Carlos (1987), “Planificación y Gobierno”, Revista de la CEPAL, N° 31, Santiago de Chile

Universal por Hijo) y los programas “PRO.CRE.AR. BICENTENARIO” Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familia), y PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina).

Además, a través de diversos programas,⁸ el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios informó que entre el 2003 y el 2013 se terminaron casi 800.000 soluciones habitacionales, además se llevaron adelante obras de mejoramiento de rutas y construcción de autopistas entre otras obras públicas. Más allá de la cuantificación de las obras realizadas, éstas efectivamente se realizaron y esto es significativo porque desde los 90 la inversión en vivienda e infraestructura estaba casi exclusivamente a cargo de los inversores privados. Además de las implicancias económicas en el sentido de la reactivación que producen estas inversiones, la construcción de vivienda tiene un impacto muy alto en las condiciones habitacionales de la población que accede a las mismas y en los indicadores de pobreza por NBI por lo que es de esperar alguna variación positiva en este indicador.

Otras de las políticas económicas más destacadas, y/o discutidas son: el Control de precios y restricción a las exportaciones como medidas para frenar la inflación, acumulación de reservas en el período de acelerado crecimiento del PBI y aumento de las retenciones a las exportaciones.

⁸ PFREACT I Y II: Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II • PFSH: Programa Federal de Solidaridad Habitacional • PFCV: Programa Federal de Construcción de Viviendas • PF-Villas: Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios • PFMV: Programa Federal Mejor Vivir • PFEH: Programa Federal de Emergencia Habitacional • PROMEBA: Programa Mejoramiento de Barrios • PROPASA: Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico • PROSOFA I y II: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos I y II • CARITAS: Programa de Viviendas Cáritas • FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda.

III “La Pobreza persistente”

a- La pobreza según como se mire (mide)

Las políticas sociales impulsadas por los organismos multilaterales de crédito en los noventa tenían como premisa la necesidad de orientarse a las poblaciones más vulnerables: a los más pobres de entre los pobres. Esta necesidad de seleccionar a los beneficiarios de los planes entre el universo de la pobreza produjo la proliferación de trabajos de investigación de diferentes ramas de las ciencias sociales que se dedicaron decididamente a la construcción de instrumentos de identificación y localización de pobres.

Desde esta perspectiva el conocimiento de la pobreza era fundamental “para identificar las personas en estas situaciones, así como para lograr indicadores adecuados y disponer de mapas de pobreza veraces, de tal forma que las políticas públicas cuenten con un diagnóstico cierto y se encaminen a favorecer a aquellos que verdaderamente la padecen. Evitando así, políticas y programas inadecuados, filtraciones del gasto o, lo que es peor, la politización y clientelización de la misma.”(Corredor Martínez: 2004).

No obstante, la proliferación de conceptualizaciones sobre pobreza ha profundizado significativamente el conocimiento del problema. La mayoría de los estudios coinciden en que es un fenómeno complejo y multidimensional, sin embargo a la hora de operacionalizar el concepto para hacerlo medible surgen los desacuerdos e imprecisiones.

En general, las definiciones rondan la idea de carencia, ya sea de ingresos o satisfactores para las necesidades básicas; ya sea de capacidades o derechos. El problema se presenta en dos vías, por un lado definir carencia ¿de qué?; y por otro y más impreciso: ¿En qué medida? O sea ¿Cuánto es carencia y cuánto no?

Este no es un problema menor si consideramos que a partir de las diferentes interpretaciones y enfoques sobre la temática se toman decisiones de política pública.

El más difundido y debatido de los enfoques es el de “*Pobreza Absoluta*”. Desde esta perspectiva se entiende que una persona es pobre en términos de carencia o imposibilidad de satisfacer un núcleo irreductible de necesidades. De este enfoque se desprenden dos formas de medirlo el método indirecto y el método directo.

El método indirecto apunta a evaluar la satisfacción Potencial de necesidades básicas y no la satisfacción o insatisfacción concreta. En Argentina se lo conoce como método de Línea de Pobreza y Línea de Indigencia. La medición, consiste en calcular las necesidades nutricionales y el conjunto de bienes que satisfacen estas necesidades, la cual se denomina Canasta Básica de Alimentos: Su valor monetario configura la línea de indigencia. El componente no alimentario de la Línea de Pobreza se calcula de manera indirecta. Para esto se utiliza el coeficiente de Engel. Esto genera el monto mínimo que se necesita para cubrir todas las necesidades. Aquella persona que tenga ingresos inferiores a los necesarios para cubrir la Canasta básica de bienes y servicios es considerado pobre.

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) identifica hogares que no satisfacen un mínimo de necesidades básicas. Éste es el método directo más extendido en América Latina y se basa en una serie de indicadores censales, como calidad de la vivienda, acceso a servicios sanitarios, y a la educación y ocupación del Jefe de Hogar.⁹

Con el propósito de minimizar las limitaciones de los métodos antes mencionados Katzman (1989) propone el “método integrado” el cual permite diferenciar situaciones dentro de la homogeneidad que supone el método

⁹ Para el Censo del 2010 los indicadores fueron:

Vivienda: es el tipo de vivienda que habitan los hogares que moran en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho.

Condiciones sanitarias: incluye a los hogares que no poseen retrete.

Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto.

Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.

Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

indirecto. De esta manera los métodos se complementan integrando indicadores de ingresos a la vez que incorporan la disponibilidad y el acceso a servicios básicos que son ofrecidos fuera del ámbito de mercado. Para ello propone la siguiente matriz:

Método Directo	Método Indirecto	Ingreso por debajo de la LP	Ingresos Sobre la LP
Insatisfacción de por lo menos Una Necesidad Básica		I-Pobreza Crónica	III-Pobreza Inercial
Satisfacción de Todas las NB		II-Pobreza Reciente	IV-No pobreza

De la cual se desprende que: I - *Pobreza crónica*: Este grupo sufre una situación prolongada de pobreza, II - *Pobreza reciente*: Este grupo habría sufrido un deterioro reciente en sus ingresos, lo cual podría afectar el nivel de satisfacción de necesidades básicas en el futuro si la situación persiste. III - *Pobreza inercial*: Situación social ascendente, con ingresos por encima de la línea de pobreza, pero todavía con necesidades básicas insatisfechas. IV - *No pobreza*: Corresponde a personas que no padecen la problemática.

A su vez hay otros enfoques menos utilizados, en algunos casos de difícil medición, pero que brindan interesantes herramientas para analizar la problemática. A continuación se describen algunos de ellos:

Pobreza relativa: Se diferencia de la anterior al entender que los satisfactores y las necesidades son diferentes en los distintos contextos sociales, por lo que el núcleo irreductible sería relativo a las diversas condiciones de una sociedad en un tiempo y lugar determinado.

Este enfoque postula que las necesidades no son fijas, varían con el cambio social y dependen del ingreso medio del conjunto. O sea que define el límite de pobreza no en relación a un cierto mínimo, sino con respecto a un nivel de estándar de vida en la sociedad. En este sentido, la pobreza relativa podría definirse como el conjunto de personas, cuyo nivel de vida está por debajo del promedio (o por debajo de una proporción del promedio) y enfatiza la distancia entre la parte más baja y el resto de la 'pirámide social'. (Rob Vos: 1996)

Otro de los enfoques con mayor difusión en la actualidad es el que surge de la propuesta de Amartya Sen y se lo denomina *enfoque de capacidades*.

Para esta perspectiva la pobreza es entendida como carencia y privación de capacidades para lograr funcionamientos. Así, las capacidades representan las ventajas que posee una persona para efectuar actos valiosos, y los funcionamientos corresponden a partes del estado de una persona, en especial aquello que ésta “logra hacer o ser al vivir”. (Sen, 1993:31). Los funcionamientos pueden ser: actividades, como leer o escribir; estados físicos, como estar bien alimentado o sano; situaciones mentales, como estar contento; o, funcionamientos sociales, como estar integrado a la sociedad (Sen, 1985:77).

En su nutrida producción académica, Sen ha realizado valiosos aportes al entendimiento de la pobreza y del bienestar, él ha sido uno de los impulsores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) el cual incorpora, además del ingreso de la población de un país, un conjunto de factores tales como la educación, la salud, la seguridad, la descentralización y la discriminación por género.

Para Sen la pobreza no constituye exclusivamente un fenómeno económico que sea medible sólo con la variable del ingreso o renta de la gente, sino un tema mucho más complejo que tiene otras dimensiones relacionadas con equidad, políticas sociales, derechos económicos, sociales y culturales.

Es también quien estableció la idea de “brecha de pobreza”, midiendo la diferencia entre los ingresos reales de los pobres y la línea que se define como de pobreza o estándar mínimo para que la gente pueda sostener y reproducir sus condiciones de vida e integrarse a la sociedad.¹⁰

Pobreza subjetiva Este enfoque se basa en la percepción que las personas tienen de su propia situación. En este enfoque se realiza una encuesta a una muestra representativa para medir la opinión de la población. Es decir, se define como pobres a aquellas personas y/o familias que no satisfacen lo que ellas mismas consideran como sus necesidades básicas.

Más allá de los problemas particulares que presenta cada uno de los métodos por medio de los cuales se trata de identificar la pobreza subjetiva, existen

¹⁰ “La Calidad de Vida, Martha C Nusbaum y Amartya Sen” Revista Académica Polis. Universidad Bolivariana Vol 1 Nº 2. 2001

problemas comunes. “En primer lugar, el comportamiento de un individuo, observado, no necesariamente indica que sea pobre si es que él ignora que es pobre. En segundo lugar, para elegir las familias o los individuos objeto de análisis se necesita un criterio previo objetivo. Y, en tercer lugar, el método subjetivo no permite la agregación que es sumamente importante para la formulación de políticas, ya que sólo identifica situaciones de pobreza individual.”¹¹

Pobreza como relación social: De esta manera se denomina a una tradición menos explorada que tiene sus bases en Simmel (2002), que retoman Paugam (2007) y, más recientemente en el ámbito del trabajo social, Arias (2010).

Esta perspectiva trabaja la relación de asistencia como constitutiva de la pobreza: “*de suerte que lo que hace al pobre no es la falta de recursos. Sociológicamente, el pobre es el individuo que recibe socorro a causa de esa falta de recursos*” (Simmel, 2002:246 citado por Arias, 2010:22).

De esta manera se construye un interesante enfoque que permite pensar de forma diferente, centrándose en la función social de la pobreza. Esta perspectiva de análisis posibilita “tomar distancia respecto de los relatos sustancialistas sobre los pobres, que los describen buscando encontrar en sus características los motivos o las soluciones de la pobreza, como de análisis de las políticas como operatorias o tecnologías de acción desenraizadas.” Y da un nuevo marco para pensar la accesibilidad a los bienes sociales en relación al sujeto y la relación que se construye con las instituciones.

Como disparador para analizar en el trabajo citado se describen tres características de la relación de asistencia:

La asistencia es una prestación individual: en tanto que, a diferencia de otras instituciones públicas como la policía, el desarrollo de la ciencia, etc. la asistencia se dirige a la persona individual y sus necesidades. *Implica un vínculo conservador* en tanto la asistencia se basa en la estructura social

¹¹ Instituto Nacional de estadísticas e informática del Perú: “CARACTERÍSTICAS Y FACTORES DETERMINANTES DE LA POBREZA EN EL PERU” en <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0384/indice.htm> Consultado el 20-11-12

vigente e intenta garantizar su reproducción. Y *establece una relación particular entre derechos y deberes* “Simel explica detenidamente el tipo de derechos específicos contruidos por el vínculo asistencial, en el cual los pobres pueden pedir asistencia, pero no reivindicarla. Esto a partir de que el derecho de la asistencia es de la comunidad toda, para resguardar la comunidad, más no un derecho individual del pobre.” (Arias 2010:24)

“Esta competencia entre derecho civil y derecho social en el ámbito de las políticas de lucha contra la pobreza, no es de ningún modo ocasional y arbitraria, sino sistémica y constituyente”. (Pougan, 2007:59).

Tener en cuenta una perspectiva relacional, permite entender que estos “enclaves de pobreza urbana” no son producto de la acción de una sola fuerza o actor, sino de la interrelación de actores en disputa y los constantes cambios en la estructura de oportunidades políticas (Diloretto, Larocca, 2011).

b- El proceso de empobrecimiento

El particular proceso de empobrecimiento vivido durante la década del noventa en la Argentina se lo puede entender a través de tres dimensiones. Las mismas explican su complejidad y multicausalidad interpelando por ello al campo de intervención profesional: hablamos aquí de un *aumento, agudización y heterogeneización* de la pobreza.

En los noventa, después de la leve recuperación post inflacionaria se reanuda un proceso de empobrecimiento de la población argentina el cual va a alcanzar su pico histórico en el año 2002. Según el INDEC en esa fecha era pobre el 54,3% de la población urbana de la Argentina; las personas indigentes eran el 27,5% del total.

A manera de hipótesis podemos mencionar dos momentos para entender el *aumento* de la pobreza en este período:

- Un primer momento está dado por la pérdida de ingresos de los individuos y las familias durante el período de la convertibilidad a través del marcado aumento del desempleo. El impacto de las políticas neoliberales con el consiguiente ajuste, la recesión económica derivada y el cambio en el rol del Estado como regulador de las relaciones de trabajo, implican modificaciones en

el mercado laboral, con una reducción del sector formal de producción y un aumento de la subocupación y del cuentapropismo, que da cuenta - en definitiva - de una mayor precarización del empleo. Con la recesión que se originó en 1998, aumenta la pobreza y se deterioran, aun más, los ingresos de este sector. Simultáneamente, se amplían las diferencias de ingresos dentro de una población pobre cada vez más heterogénea. Algunos grupos descendieron a la indigencia; otros de nivel socioeconómico medio, pero que estaban cerca de la línea de pobreza, cayeron por debajo de ella convirtiéndose en los llamados "nuevos pobres".

- El segundo momento del proceso de empobrecimiento de la población argentina es a partir de 2002, donde debido a la inflación, la alteración de los precios relativos fue el factor preponderante para explicar el alza de la pobreza en el periodo.

Con *agudización* se hace referencia al hecho de que el aumento de la pobreza, vivido hacia fines del siglo pasado, ha traído aparejado otro fenómeno que tiene que ver con el recrudecimiento de las condiciones en que viven y transitan diariamente miles de familias argentinas. Hablar de agudización implica hablar de la intensidad de la pobreza, o sea que no sólo hay cada vez mayor cantidad de pobres sino que además éstos profundizan las condiciones como tales.

La agudización se da en cuanto a que los pobres estructurales que llevan consigo una historia de pobreza, ven por un lado profundizadas sus necesidades y privaciones y, por otro lado, observaron cómo cada vez son más las familias que, afectadas por la pobreza, compartían ("competían por") los magros bienes o servicios estatales (los casos de la salud, el hospital y la educación son un claro ejemplo de esto).

A este fenómeno lo han sufrido especialmente los grupos que fueron identificados históricamente como población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Estas familias además de sus condiciones de desventajas históricas vieron deteriorado sus ingresos. Es necesario tener en cuenta que de 1994 a 2002 el poder adquisitivo de los salarios del 20 % más pobre de la población argentina se redujo el 59,5%.(Escudero, Diloretto, 2004)

No obstante esto, la agudización de la pobreza afecta a todo su universo, dado que a las difíciles condiciones de las familias se les sumó de forma conjunta la retirada del Estado y del mercado. En lo referente a servicios públicos ha dejado a grandes poblaciones sin poder acceder a un servicio sanitario digno, sin ni siquiera transporte para llegar a los desgastados hospitales con la complejidad como para atender las necesidades de la población. O sea que no sólo hay más cantidad de pobres sino que los pobres son más pobres, viven en peores condiciones y en contextos de mayor violencia y represión.

Según Javier Auyero (2001) la situación de agudización de la pobreza no está lo debidamente estudiada ya que la producción académica se orientó al estudio de la irrupción de lo que hoy se denomina “nuevos pobres”. En relación a este “olvido”, es necesario profundizar en clave de proceso y relación, cómo barrios enteros han sobrevivido sin ingresos por tiempos indefinidos, cómo han resuelto o no sus problemas cotidianos.

La *heterogeneización* es un proceso que acompaña al empobrecimiento masivo. A partir de los años noventa, gran parte de la bibliografía especializada distinguió dos grandes categorías: pobres estructurales / crónicos / históricos y nuevos pobres / pauperizados / empobrecidos. Pero es posible encontrar más subdivisiones en ambos grupos.

Veamos por ejemplo que la categoría pobreza estructural, a la que anteriormente nos referíamos, comparte ciertos aspectos con la categoría de indigencia. Ambas categorías están por debajo de la línea de pobreza (LP) y tienen necesidades básicas insatisfechas arrastrando una «historia de pobreza», pero su diferencia es que mientras la primera cubre las necesidades alimentarias (canasta básica), la segunda no llega a ello; en ambas categorías las necesidades implican varias dimensiones de las condiciones de vida de estas familias.

Con respecto a la categoría “Nuevos Pobres” Minujin (2004) sostiene que algunos autores coinciden que dicha población se encuentra por debajo de la línea de pobreza; pero otros nos dicen que pueden tener una ó algunas necesidades básicas insatisfechas (NBI) y no necesariamente estar por debajo de la línea de pobreza y así Katzman (2001) distingue entre los que no están

por debajo de la LP pero tienen NBI y los pobres recientes que están por debajo de la LP pero todavía no se les presentan NBI.

Cabe afirmar pues, que las carencias críticas incorporadas en el índice NBI no operan, al menos en el corto plazo, como variable de ajuste ante la reducción forzada de gastos que deben sufrir los hogares que atraviesan situaciones de pobreza en términos de LP.

Se pueden pensar distintas estrategias en relación a estas dos concepciones acerca de la pobreza. La pobreza estructural, a la que suele vinculársela con el método NBI, se asocia a una necesidad de implementar políticas públicas de obras, salud, educación, mientras que el método LP, que suele asociarse a los nuevos pobres, implica una revisión de la política económica.

Sin embargo, son tan diversas las trayectorias que las familias transitaron en términos de padecimientos, carencias y erosión de las estrategias de supervivencia, que es necesario destacar que las categorías de la pobreza (pobres estructurales o nuevos pobres) son construcciones analíticas que van perdiendo su poder explicativo. Por lo que a la hora de pensar la intervención en estas situaciones se hizo necesario apelar a estudios de mayor profundidad que den cuenta de los recorridos que las familias y los sujetos debieron transitar.

c- La rigidización de la estructura social

A partir de los cambios producidos en el modelo de intervención social y en el modelo macroeconómico a partir del 2003, los indicadores de situación social tuvieron una vertiginosa recuperación. Es así que un estudio sobre el impacto de la Asignación Universal por Hijo realizado por economistas del CENDA, PROFE Y CEIL-PIETE¹²: explican que entre el tercer trimestre de 2003 y el segundo trimestre de 2009 la incidencia de la pobreza en las personas se reduce entre un 80,5% y un 63,4% (dependiendo de la utilización del IPC GBA

¹² Agis, E; Cañete, C.; Panigo, D.(2010), "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina", http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/AUH_en_Argentina.pdf, 24/11/12.

o el IPC 7 provincias, respectivamente¹³), la indigencia disminuye entre un 70,9% y un 45,6% (idem anterior), y la desigualdad cae entre un 13,3% y un 36,7% (según se compare la dinámica del coeficiente de Gini o del ratio de ingresos medios del decil 10 respecto del decil 1). Específicamente el índice de pobreza para el primer semestre de 2012 es de 6.5 y el de indigencia de 1,7.¹⁴ Ahora bien, diversos autores vienen advirtiendo de diferentes formas sobre la configuración de un problema social menos visible desde las grandes variables que se utilizan para medir la pobreza y el bienestar social en general, que tiene que ver con la imposibilidad de ciertos grupos sociales de mejorar su situación social a la par del conjunto de la población y más específicamente de no poder participar de la distribución primaria ni secundaria de los ingresos.

“Definitivamente hay un núcleo que podríamos llamar de exclusión, de falta de acceso a la oferta estatal por desconocimiento, falta de incentivos y demás. Ahí está uno de los problemas neurálgicos que tiene la Argentina en materia de situación social. Con qué tipo de instrumentos novedosos enfrentar esta situación que en particular tiene que ver con grupos etáricos críticos, como los jóvenes.”¹⁵

Gabriel Kessler realiza observaciones (2011), sobre una serie de tendencias con respecto a desigualdad social en la Argentina. Para el autor, uno de los principales datos que surgen del aumento de la desigualdad se asocia al incremento de delitos violentos y de la segregación socio-espacial (agudizado por el aumento de las urbanizaciones privadas, propias de la década del noventa). Esta tendencia ratifica que la segregación retroalimenta la desigualdad, ya que el espacio de encuentro entre los que más y menos tienen,

¹³ Los autores explican en el apartado metodológico (pag21) que para la derivación de las líneas de pobreza e indigencia se han tomado los valores publicados por el INDEC para el GBA y una aproximación al valor de las mismas canastas en el interior del país en base a la evolución diferencial de los IPC provinciales (dando lugar a líneas de pobreza e indigencia que superan en un 50% a la del GBA). A esta canasta del interior la denominaremos canasta 7 provincias

¹⁴ INDEC 2012 consultado en www.indec.gov.ar el 27-11-2012

¹⁵ Repetto Fabián ““Se necesita sintonía fina en el núcleo duro de miseria” en Diario la Prensa 6-5-2012 consultado en <http://www.laprensa.com.ar/390989-Se-necesita-sintonia-fina-en-el-nucleo-duro-de-miseria.note.aspx> el 27-11-2012

se reduce cada vez más, tanto por el lugar de residencia como por la segmentación en los accesos a los servicios.

Situaciones vinculadas a la discriminación han sido un tema destacable en el último periodo, tanto por reacciones xenofóbicas, entre las más graves, como por el avance del Estado en reconocimiento a través de una mayor aceptación de la diversidad (la creación de un instituto de lucha contra la discriminación y la ley de matrimonio igualitario son ejemplos de esta afirmación).

En términos de políticas sociales, en Argentina se evidencia un avance de políticas más universales, como la ampliación de jubilaciones y la asignación universal. Paralelamente, aparecen nuevas ideas de peligrosidad, vinculadas mayoritariamente a la población inmigrante extranjera (curiosamente en el período con menor proporción de población no nativa de la historia) y a los sectores más pobres.

Otra tendencia a considerar -que marca discontinuidades con respecto al escenario social de los noventa- es la expansión educativa. Por un lado, la creación de nuevas universidades ubicadas en el Conurbano Bonaerense, que limita con la Capital Federal, y en provincias más alejadas de los grandes centros urbanos, que ofrecen un conjunto de carreras universitarias en muchos casos para estudiantes que son la primera generación que accede a cursar estudios universitarios. Por otro, el diseño y la implementación de nuevas modalidades de inserción educativa para la complementación de los estudios medios (que pasan a ser obligatorios), tales como el FINES y la modificación de los contenidos y la duración de la enseñanza básica (ampliada a 9 años en algunos distritos, con la Reforma Educativa de los noventa), que pasa a durar 6 años.

Como contrapartida Pérez (2011) corrobora que si bien la educación es central para determinar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo, los jóvenes de los sectores populares ingresan tempranamente en el mercado de trabajo en puestos de baja calidad, lo que los obliga a abandonar el sistema educativo. El trabajo, su calidad y el conjunto de beneficios relacionados a él, aparece como una de las principales claves para avanzar en términos de inclusión y reducción de la desigualdad social.

En efecto, si la inestabilidad y precariedad de las trayectorias laborales y educativas y sus consecuencias impactan en las posibilidades de movilidad social de los sujetos, se infiere que frente a la estructura de oportunidades abiertas a través de la recuperación económica y el avance de ciertos indicadores, la apropiación sigue siendo desigual. Aparentemente, el lugar que se ocupa en la estructura social sigue siendo condicionante de las posibilidades de los individuos de inclusión social.

Por su parte Ana Arias se refiere al endurecimiento y/o impermeabilización de la estructura social y lo aborda desde las transformaciones de los territorios más pobres y la concentración por extracto social; la acumulación de desventajas toma los análisis de Bayón y Saraví quienes explican el problema intentando analizar algunas de las desventajas en diferentes niveles de abordaje que se entrecruzan. En el nivel macro: la reconfiguración del espacio urbano y el mercado de trabajo; en el nivel meso, las transformaciones del espacio público y el capital social; y en el nivel micro las trayectorias laborales y familiares o en las percepciones y expectativas individuales (Bayón y Saraví, 2006 en Arias, 2012).

En este sentido, la estructura social argentina ha evidenciado marcados cambios en su composición que están íntimamente relacionados con el proceso de reconversión productiva que desde la década de los setenta viene atravesando nuestro país.

Las relaciones entre la pobreza y la precariedad laboral, en sus diferentes expresiones, muestra la progresiva erosión de los anteriores mecanismos de supervivencia económica y obtención de ingresos. La posibilidad de “ganarse la vida” trabajando, al menos de manera continuada, es cada vez más incierta. El profundo debilitamiento del trabajo y la educación como canales de movilidad social -o al menos como fuentes que alimentaban expectativas de mejoramiento futuro-, junto con la creciente inequidad en la distribución de oportunidades ocupacionales y educativas, dan cuenta de una estructura social que se hace cada vez más rígida. En otras palabras, el margen de maniobra para superar situaciones de desventaja social entre quienes provienen de hogares desfavorecidos -en cuanto a ingreso, empleo, educación, vivienda y otros aspectos- se estrecha progresivamente en un contexto cada vez más

hostil para quienes no están dotados de partida de ciertas habilidades y destrezas sociales. La carencia de estos recursos conduce al entrapamiento en oportunidades de vida signadas por una “espiral de precariedad” en la cual las desventajas se retroalimentan y acumulan (Paugam, 2007).

Adriana Clemente (2014) define la pobreza persistente como *“una condición de privación generalizada y extendida en el tiempo, donde –a partir de la privación económica– se combina críticamente un conjunto de otras dimensiones del hogar y su entorno cuyos indicadores deficitarios comprometen al ciclo de la reproducción del grupo familiar o conviviente”*.

El fantasma del estancamiento ha creado un contexto de incertidumbre para estos sectores de la sociedad, que aparecen con escasos recursos para compensar la desprotección a la que los expone el mercado de trabajo y los cambios en la política social. La alta desigualdad en la distribución de oportunidades educativas y ocupacionales y de la protección social revelan dramáticamente que los niveles de ingreso son factores claves del acceso a los servicios sociales y de la calidad de los servicios a los que se accede, lo cual agrega a la falta de expectativas de ascenso social, una polarización y segmentación crecientes. En términos de Bayón (2006:149-150), “El hogar de origen constituye un antecedente cada vez más fuerte del lugar que se ocupará en la estructura social. Las ventajas o desventajas iniciales no sólo se mantienen -y profundizan- en el curso de la vida, sino que tienden a reproducirse entre generaciones. La dificultad creciente que enfrentan los sectores más desfavorecidos para escapar de los circuitos de privación, manifiesta con más claridad las tendencias excluyentes del modelo neoliberal. Se trata no sólo de sociedades más desiguales y segmentadas, sino de estructuras sociales más rígidas en las cuales aparecen debilitados los anteriores canales y expectativas de movilidad social”

De esta manera se configura el núcleo problemático más importante donde debieran concentrarse los esfuerzos en el desarrollo de políticas que tiendan a favorecer la accesibilidad de las personas a los servicios sociales.

IV Reconstrucción del Sistema de Protección Social

a- Orígenes de la protección social.

El sistema de protección social moderno tiene sus orígenes más acabados en la Alemania de fines de siglo XIX con la creación del Seguro Social por parte del primer ministro de Prusia Otto Von Bismark. Esta iniciativa se llevó adelante en pleno proceso industrializador donde la explotación y las malas condiciones de trabajo eran el centro de la cuestión social.

Ante las presiones, principalmente, de la clase trabajadora y contra el avance del socialismo, hacia 1883 se crea el seguro contra enfermedad, en 1884 el seguro contra accidentes de trabajo, en 1889 por invalidez y vejez. En 1911 se crea el seguro de supervivencia, y el código de seguros sociales. De esta manera se crea el **seguro social**, una de las principales instituciones del Estado de Bienestar que rápidamente se desarrollaría en Europa occidental y que posteriormente tendría su versión latinoamericana.

El seguro social está inspirado en los seguros privados y se basa en los principios de solidaridad que surgieron con la formación de la clase trabajadora industrial, no obstante, mantiene un espíritu *meritocrático* en tanto que los individuos recibirán prestaciones acordes a los aportes. “El esquema financiero del modelo del seguro social revela una asociación entre política social e inserción laboral” (Fleury y otros: 2000,8) éste depende de la contribución del trabajador, el empleador y el estado; no obstante se establece una relación directa entre la contribución y la prestación por lo que tiende a reproducir la segmentación propia del mercado laboral.

Más de medio siglo después, en plena segunda guerra mundial y en un contexto de alto desempleo William Beveridge presenta el “Informe al Parlamento acerca de la seguridad social y de las prestaciones que de ella se derivan” que había sido requerido por el Ministro de Trabajo Inglés.

El Informe, o Plan Beveridge, de 1942, consistía en garantizar un mínimo de subsistencia que abarcara la más amplia gama de situaciones de necesidades posibles y se basaba en tres pilares: Salud Universal, Empleo seguro, y

asignación por Hijo. (Roca y otros 2012:29). En su concepción se entendía que “El bienestar de la sociedad no es un efecto de la relación laboral, sino una obligación del estado hacia sus ciudadanos.” (Beveridge, 1909. Citado por Roca y otros 2012:29)

En este caso, el carácter *igualitario* del modelo está basado en el aseguramiento de un patrón mínimo de beneficios de forma universalizada, independientemente de las contribuciones anteriores. El acceso a los beneficios sociales depende únicamente de la necesidad de los individuos. (Fleury y otros: 2000,8)

El carácter *institucional* de este modelo se da, en tanto que la administración como el financiamiento del sistema, están regulados y gestionados por el Estado a través del reparto solidario de los recursos.

Así, la **seguridad social**, inspirada en principios universales de solidaridad, equidad y justicia social, rescata la responsabilidad estatal y de la sociedad en la protección social y se erige como derecho fundamental. (Mejia, 2007: 3)

Estas formas de intervención (el seguro social y la seguridad social) se suman al clásico modelo de **asistencia social** propia del período Liberal de transición capitalista ya sea con carácter caritativo o filantrópico. Propio de los períodos liberales la exaltación del lugar del mercado en la regulación social brinda al estado y a la acción pública un lugar *residual* y/o complementario destinado a los grupos sociales que no pueden insertarse en la dinámica del desarrollo de la sociedad.

Así, se configuran los tres principales modelos de protección social: El Modelo del Seguro Social, el de Seguridad Social y el de Asistencia Social que, de diversas maneras, van a ser instituciones fundantes de los Estados de Bienestar que terminaron de moldearse entre la gran crisis de los años 30' y la Segunda Guerra Mundial; y se desarrollaron hasta la crisis del petróleo a mediados de los 70'.

Si bien parecen descritas en un sentido evolutivo, las diferentes formas de protección social responden a los modelos de estados predominantes en cada período histórico y de una u otra manera las diferentes formas de intervención coexisten en la actualidad tomando diferentes particularidades según sea el proyecto político coyuntural.

Esping Anderson ha desarrollado la tipología más aceptada y difundida de las diferentes formas que tomaron los estados de bienestar. El autor citado caracteriza tres tipos: El Estado *Liberal*, el Estado *Conservador* y el Estado *Socialdemócrata*. Estos se diferencian principalmente por el rol que juegan el mercado, el Estado y la familia en la distribución de responsabilidades sociales. Las distintas formas en que asumen, comparten o se reparten el riesgo individual, depende del tipo y nivel de solidaridad de clase existente en la sociedad. (Roca y otros 2012:39).

El régimen de *bienestar socialdemócrata* característico de los países escandinavos se orienta hacia la cobertura universal del riesgo social de los ciudadanos, contando con una amplia provisión de servicios sociales. Tiende al igualitarismo y a la promoción del bienestar en base a la ciudadanía. En este régimen el Estado tiene un rol central en la provisión social. Presenta el grado máximo de “desmercantilización” e incentiva la “desfamiliarización”.

El régimen *conservador* se estructura a partir de sistemas de seguro social vinculados al empleo y dado que se asume que “la familia depende del varón como su principal proveedor, la seguridad laboral de éste es de fundamental importancia. Incluye los países como Alemania, Holanda, Austria, Francia, Italia y España – y ha estado influenciado históricamente por el estatismo y el catolicismo. “Se caracteriza por proteger individualmente a los trabajadores, asegurándoles la ocupación mediante estrictas normas de contratación y despido” (Esping- Andersen, 2001: 203)

En este régimen la familia tiene un rol central, la intervención del Estado se limita a aquellos que no pueden integrarse a través del mercado. En este caso, también existe un alto grado de desmercantilización pero no se incentiva la desfamiliarización dado que se supone que la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar en tanto tenga asegurado el ingreso.

Propio de los países anglosajones (EEUU, Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia) el *régimen de bienestar liberal*, se caracteriza por un Estado residual, la individualización de los riesgos y el fomento de soluciones de mercado.

La intervención del Estado es concebida como una desafortunada necesidad y tiene un enfoque de asistencia social basado en necesidades. Luego, la

política liberal es “residual” en el sentido que adhiere a una concepción estrecha de los riesgos que debieran ser considerados como sociales. La política social actúa cuando la familia y el mercado no pueden atender las necesidades del individuo. Así, la intervención es posterior (no preventiva), temporal (para la emergencia) y selectiva (destinada a grupos particulares de individuos). (Fonseca, 2006:4)

En síntesis, este régimen se caracteriza por el rol central del mercado y el rol marginal de la familia y el Estado. Presenta grados mínimos de “desmercantilización” y un “familiarismo implícito” (Draibe y Riesco 2006).

b- El Sistema de Protección Social en Argentina. Protección social y modelo de desarrollo

En América Latina, los sistemas de protección social se moldearon con las particularidades de los diversos regímenes políticos y económicos que caracterizan la región. Mesa Lagos (1985), clasifica a los países de acuerdo al momento en que incorporan instituciones de la protección social en; pioneros, intermedios y tardíos. Los *pioneros* (Argentina, Brasil, Uruguay y Chile) quienes tuvieron los primeros desarrollos entre el 1920 y el 1930, *intermedios* aquellos que incursionaron entre 1940 y 1950 (México, C. Rica, Panamá, Países Andinos) y por último los *Tardíos*: Países de Centroamérica y El Caribe.

A partir de los modelos de bienestar que propone Esping-Andersen, (1993) (liberal, corporativo y socialdemócrata) existe un consenso en caracterizar al sistema de seguridad Argentino como “*mixto*”

Es decir, predominó un modelo de tipo corporativo en los regímenes de seguridad social y uno de orientación universal en el campo de la educación y en los principios de la salud pública. Sin embargo, este último sector sufrió una temprana sangría de recursos e ineficiente gestión, que provocaron que a partir de los '60 las políticas se focalicen sólo en la población indigente, constituyendo un modelo de tipo residual. Más allá de estas diferenciaciones,

durante el Estado Social¹⁶, prevaleció un modelo de ciudadanía estratificado o regulado, articulado en torno a los sectores integrados al mercado de trabajo formal. Bajo este marco, los trabajadores se constituían como categoría social con derechos específicos y el trabajo asalariado aparecía asociado a una red de protecciones sociales con base jurídica. Cortés y Marshall (1994) analizan esta intrínseca relación entre política social y mercado de trabajo, definiendo que las políticas sociales adaptan la estructura del mercado de trabajo a las necesidades de la estrategia de acumulación¹⁷. En este sentido, si se tratara de abordar la relación trabajo / políticas sociales en Argentina, se haría necesario en una primera instancia, indagar sobre la conformación del modelo productivo del país y las formas que adquirieron las políticas sociales ante la preeminencia de distintos modelos productivos. (Diloretto y otros 2011).

Efectivamente las políticas sociales en la Argentina han tomado diversas formas. El modelo de crecimiento basado en las exportaciones agropecuarias fue seguido por un modelo centrado en la sustitución de importaciones de bienes manufacturados para el mercado interno. Desde el primer periodo, la intervención social del Estado se había construido y consolidado como un sistema de protección del trabajo que respondía en cierta medida a las exigencias de las organizaciones obreras.

Durante 1943/1976 la política social acompañó e impulsó la estrategia económica de sustitución de importaciones. En efecto, durante esta etapa la regulación estatal modificó profundamente las condiciones de trabajo y el sistema de relaciones laborales. Se instituyen las vacaciones pagas, aguinaldo,

¹⁶ Si el Estado Argentino que se conformó durante los años peronistas es o no de Bienestar alude a distintas concepciones ideológicas según los autores. Sin profundizar en este debate, sólo cabe mencionar la posición de Golbert (1988), que sostiene que es posible encontrar semejanzas en lo que se refiere al modelo institucional de prestación de bienes y servicios ofrecidos por el Estado al conjunto de la población entre los países europeos y la Argentina, pero aclara que el concepto de Estado de Bienestar no se plasma sólo en ello sino que “alude a una forma de articulación entre democracia y capitalismo en el que se combinó un importante crecimiento económico, el afianzamiento de grandes partidos de masas y el desarrollo de bienes y servicios fuera de la lógica del mercado”. En cambio en la Argentina “una fuerte presencia de las corporaciones en la arena política junto con partidos débiles fortalecieron en el plano de las políticas sociales, una lógica que privilegia a algunos y excluye a los no corporativizados del acceso a los bienes y servicios”, (Golbert, pp. 13, 1988).

¹⁷ Una de las hipótesis de dicho artículo es que la orientación de la política social no puede ser incompatible con el modelo de crecimiento, es decir que la pauta de la intervención social del Estado varía de acuerdo con las condiciones que establece el modelo de crecimiento económico (Cortés y Marshall, 1994).

indemnización por despido, etc., así como también se desarrolla la seguridad social, que establece que los empleadores debían proveer servicios sociales básicos como salud y medicamentos, comida, vestimenta. Por otra parte, la política salarial, los subsidios indirectos al consumo de alimentos y el control de alquileres, son ejemplos del incremento de la intervención social del Estado durante este período que, mediante el fortalecimiento del poder adquisitivo, buscaban impulsar el desarrollo del mercado interno. En este marco el Estado cumplía un rol importante en el entrenamiento y preservación de la fuerza de trabajo.

Durante esta etapa se expandió y consolidó un modelo de intervención social protectora que tenía tres ejes: Un *soporte político* caracterizado por un pacto corporativo entre los sindicatos, el Estado y los empleadores. Se establecía que a cambio de la moderación sindical se proveería a los trabajadores servicios universales y continuidad en el trabajo. Un *soporte social* que tenía como eje una relación asalariada que establecía el conjunto de derechos y obligaciones de asalariados y empleadores en el ámbito del lugar de trabajo (vacaciones, aguinaldo, etc.) y de la protección social (seguro de desempleo y enfermedad). Un *modelo de familia* basado en una implícita división del trabajo donde el varón aparecía como el único proveedor de ingresos, mientras la mujer se ocupaba de las tareas reproductivas.

En resumen, las políticas sociales que se consolidaron a partir de los años 40, se construyeron sobre los principios del seguro social bismarckiano, con derechos y obligaciones normados sobre la categoría de “trabajador” (particularmente asalariado) y no sobre la de “ciudadano”. En este marco, la ausencia del seguro de desempleo se comprende tanto por la idea de que la economía funcionaba a niveles cercanos al pleno empleo, como por la propia lógica del modelo corporativo: los derechos se legitimaban, y eran legitimados, a través de la pertenencia a una corporación. Asimismo, el proceso de difusión de los beneficios de las políticas sociales se basaba en el sentido de la expansión vertical, resultando de un efecto “cascada” desde los grupos mejor ubicados hacia el resto. Mientras, las políticas asistenciales dirigidas a los grupos no integrados al mercado laboral, aparecen como un elemento residual en esta dinámica (Barbeito y Lo Vuolo; 1993).

Adriana Marshall (1988) señala que entre 1976 y 1983, el impacto de la política económica sobre la situación de los trabajadores fue regresivo, tendencia reforzada por las políticas sociales y la seguridad social que apuntaron a disminuir los costos laborales indirectos, a la vez que cambió la regulación de los salarios y las condiciones de contratación. Estos cambios inauguraron un nuevo escenario en las relaciones sociales entre sindicatos, Estado y empleadores, siendo la relación asalariada (que definimos anteriormente como el soporte social) la que se convierte en el eje de las transformaciones. En tal sentido, se implementaron medidas para disminuir el poder sindical, se abandonó la negociación colectiva, se congeló el salario mínimo y se prohibió el derecho a huelga. Por otro lado, se reemplazó parte del monto aportado por los empleadores a la seguridad social con impuestos al consumo y aumentó la contribución que realizaban los empleados.

En conclusión, con el modelo instalado en 1976 se inicia la decadencia de la protección del trabajo y disciplinamiento de la fuerza laboral en un contexto donde el consumo del mercado interno deja de jugar un rol importante. En efecto, se desplaza la intervención estatal desde la protección del trabajo hacia una serie de medidas que pretendían fortalecer la prerrogativa empresarial. En este marco se propone reinstaurar la competencia en el mercado de trabajo y focalizar la intervención social del Estado en los indigentes, es decir, restringir la asistencia a los más pobres, dejando en los asalariados la responsabilidad del financiamiento y provisión de su propia seguridad social. Así, se iniciaron algunos procesos de descentralización en educación y salud.

Este proyecto implementado por el gobierno militar se completa y profundiza a principios de los años '90, con el gobierno de Menem. Azpiazu (2001) y Basualdo (2001) reflexionan que lo paradójico es que la consolidación de un nuevo patrón de acumulación, de un modelo socio-económico excluyente y regresivo -objetivos centrales de la dictadura militar- se haya consolidado a lo largo de gobiernos constitucionales y convertido en la base sustantiva del proceso de transformaciones radicales al que asiste la economía y la sociedad. El paradigma ideológico que se generalizó durante esta década definía que la política social debía ajustarse al modelo de liberalización económica aplicado a la región (Cortés y Marshall; 1999). De este modo, distintos organismos

internacionales presionaron para que América Latina inicie una drástica reestructuración de la política social. El paquete de reformas propuestas para Argentina, Chile y el Centro y Este Europeo, explica Esping-Andersen (1996), siguieron -en líneas generales- una estrategia liberal basada en la privatización de los sistemas jubilatorios, reducción de la red de seguridad social de origen público, el pasaje a programas asistenciales focalizados en función de recursos económicos individuales y la flexibilización del mercado laboral. Esas líneas generales fueron concordantes con el papel asignado al Estado: un Estado mínimo que no intervenga en el libre juego de los agentes económicos.

Se diluyó la responsabilidad social y la cobertura universal, prefiriendo una mayor selección y fragmentación de los programas que son diseñados en función a las especificidades de los grupos vulnerables o de alto riesgo, en donde no existe un “derecho a” sino un “programa para”. Y la consecuencia de ello es la implementación de políticas focalizadas para los llamados grupos vulnerables en desmedro del fortalecimiento de las instituciones de política social de corte universalista y de acceso incondicional para todos los ciudadanos/as (Pautassi, 2000:126).

En términos teóricos, la focalización aparece como el correlato de la individualización de la fuerza de trabajo y de la posibilidad estructural de la exclusión de una parte de ella del mercado laboral. La política social deviene compensatoria de las inequidades desencadenadas por los efectos resultantes de la implementación, las políticas de ajuste macroeconómico y reforma estructural (Grassi, 1994).

La perspectiva político-cultural dominante durante la década de los noventa se caracterizó por una concepción que escindía conceptual y prácticamente la política económica, laboral y social, y en la que cobraba fuerza la convicción de que esta última debía quedar reducida a contener los efectos sociales “no deseados” de las reformas estructurales y los posibles desbordes sociales que progresivamente comenzarían a vislumbrarse. En este modelo, entonces, las políticas sociales “deben” concentrarse –focalizarse– sobre la pobreza y los grupos socialmente vulnerables a modo de redes de contención y no operar sobre la distribución del ingreso (Bustelo, 1998).

En el caso argentino, todas estas transformaciones traen aparejado un desfasaje entre las demandas y las políticas sociales, que hasta el momento estaban dirigidas a canalizar otros tipos de conflictos. El resultado es un fuerte desequilibrio entre el riesgo social creciente y las políticas sociales, cada vez más restringidas. En efecto, los programas focalizados ofrecidos por el gobierno estaban diseñados para satisfacer las necesidades y demandas típicas de los pobres estructurales, dejando fuera a las clases medias empobrecidas.

La asociación entre desigualdad en la distribución del ingreso e inclusión social ha estado medida históricamente por el funcionamiento de las instituciones sociales, económicas y políticas, que han favorecido o coartado las oportunidades de satisfacción de necesidades y -sobre todo- de la práctica de ciudadanía. Como ya se dijo, en el caso argentino, la seguridad social estuvo profundamente ligada a la condición de trabajador, lo que ha derivado en lo que Bayón (2006) denomina una inclusión diferenciada en el sistema social. Esta forma de inclusión plantea una segmentación en lo que hace a la inserción de la población en el sistema social, que no ha revestido un carácter universal. A partir del advenimiento del neoliberalismo, esta segmentación emerge con mayor crudeza ante el progresivo desmantelamiento y mercantilización de los servicios sociales. La descentralización de servicios fundamentales, como la educación y la salud, ha derivado no sólo en una mayor inequidad, sino en una dramática profundización de las distancias sociales en función tanto del acceso a oportunidades (ya sea de empleo, de educación o de salud) como de la calidad de las oportunidades a las que se accede.

Dado que los diferentes ámbitos del sistema de protección social debían ser ocupados por el mercado (salud, educación, previsión, etc) queda reservado para el Estado la política social no rentable, por supuesto, entre ellas, la asistencia, y el control social.

c- La recomposición del sistema de protección

A partir de 2003 el nuevo gobierno muda la estrategia en materia de políticas sociales. El crecimiento económico, la recuperación del empleo y la restitución

de las instituciones del servicio social serán las principales herramientas de la estrategia de inclusión y movilidad social. De hecho se escucha repetir el slogan “La mejor política social es el trabajo”. “Siempre dijimos, que la mejor política social es el trabajo. (...) Cerrar brechas sociales con la presencia del Estado, para construir un piso de protección básica, como lo está haciendo nuestro país y tener como palanca para el desarrollo la educación, al tiempo de plantear el desarrollo territorial...” (Kirchner A. 2010).

La ecuación se explicaba en las expectativas que los indicadores levantaban, ya que para el 2007 los índices que mostraban una alta recuperación del empleo, de hecho la desocupación había descendido a un dígito y además se observaba un alto porcentaje de empleo registrado entre los nuevos puestos. (Novick y Villafañe, 2008)

Conscientes de la centralidad que aún tenía el trabajo en la vida social del país, el gobierno apuesta a la reconstrucción de ese “imperfecto” sistema de protección social argentino basado en el seguro social contributivo.

En este marco se deroga la llamada Ley Banelco (N° 25250/00) y se sanciona la nueva ley de empleo. Con esta ley se deroga el período de prueba a tres meses y se prohíbe recontratar a una misma persona, a su vez se establece que un convenio de ámbito menor no puede prevalecer sobre uno de ámbito mayor, salvo en materias cedidas por este último y siempre con la cláusula de preeminencia de las condiciones más favorables para el trabajador.¹⁸

No obstante esta ley fue criticada por reducir las cargas patronales, por dejar vigentes los contratos de pasantías y reducir el piso para las indemnizaciones a un mes de salario.

En relación a la política de empleo, una de las principales acciones del gobierno nacional fue sancionar en el 2004 el decreto 1506. El mismo establece que se prorrogue la Emergencia Ocupacional Nacional y el Plan Jefes y Jefas de Hogar. A su vez, pone un plazo de 180 días para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante M.T.E y S.S) y del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante M.D.S.) realicen una

¹⁸ Centro de Investigación en Economía política y Comunicación “Entrelínea de la política económica” N° 2 Julio de 2007.

clasificación de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar de acuerdo a las condiciones de empleabilidad.

A partir de la clasificación establece que los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del M.T.E y S.S., que entenderá en todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral de los destinatarios, a través de programas específicos y/ o acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo privado. Los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar que fueran calificados como *inempleables* podrán ser incorporados a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el, M.D.S.

En este sentido: en la órbita del MDS las personas incorporadas a partir de esta reglamentación se incorporaron al Plan “Familias por la Inclusión Social” y los considerados *empleables* se incorporaron a través del Ministerio de Trabajo al Seguro de capacitación y empleo. Sin entrar en el análisis de los planes en particular, los dos planes suponen un subsidio a los beneficiarios el primero en carácter de asistencia ante la situación de vulnerabilidad social y el otro en carácter de seguro por la situación de desempleo hasta tanto pueda incorporarse en el mercado de trabajo. Por lo que en términos de diseño de política los dos planes se caracterizan por ser subsidios a la demanda.

En consecuencia, para este entonces el M.D.S establecía como sus principales ejes de intervención social: “la familia”, “el trabajo” y “la organización social”. Que sea abordaban a través de: el plan “Familias por la inclusión social”, el plan de “Seguridad Alimentaria”, y el plan de “Desarrollo Social y Economía Social”. Y más orientadas al tercer eje de intervención se desplegó una serie de estrategias de intervención comunitaria, de “cohorte desarrollista”. Específicamente los Centros integradores comunitarios, los Centros de Referencia y el plan “Ahí” de abordaje integral.¹⁹ Estos respondían por un lado

¹⁹ Para mayor detalle sobre los diferentes planes: Alicia Kirchner La Bisagra Disponible en http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/La_Bisagra_Políticas_Sociales_en_accion.pdf o Políticas Sociales del Bicentenario Tomos I y II disponibles en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Pol%C3%ADticas%20Sociales%20del%20Bicentenario%20-%20Tomo%20I.pdf> y en:

a tratar de re-articular del tejido social y fortalecer las identidades colectivas. Y, por otro, a capitalizar lo que había sido el sustento político inicial del gobierno, que se asentaba en parte en el trabajo territorial de las organizaciones sociales de base. Pero a su vez estas instituciones territoriales permitían la ejecución de planes y programas de forma directa en territorio sin la intermediación de las provincias.

De manera similar el MTEySS fortaleció y creó nuevas Oficinas y Unidades de Empleo. Y la ANSES desarrollo la estrategia territorial a través de sus diferentes delegaciones (UDAI -Unidad de Atención Integra, ULAT - Unidad Local Transitoria, ULADE - Unidad Local de Atención de Empresas, UDAM - Unidad de Atención Móviles, Terminales de Autoconsulta)

En el ámbito de la salud no se produjeron cambios significativos. En sintonía con la estrategia anterior el Ministerio de Salud desplego el Plan Nacer, que incluye equipamiento para el primer sector y el programa Médicos Comunitarios, que supone la inclusión de profesionales en el primer nivel de inserción, a través de una formación en servicio. Pero de entre las políticas de este Ministerio se destacan principalmente: La Ley de medicamentos genéricos, el programa Remediar y la intervención en salud sexual y procreación responsable. No obstante el gran problema que afecta al sistema de salud es su fragmentación entre sus subsectores público, privado y sindical, y entre las diferentes jurisdicciones. En este sentido se avanzó con revitalización del Concejo Federal de Salud, pero lejos se está de hacer mella en los enquistes institucionales y económicos del campo de la salud argentina.

En el ámbito de la educación se produjeron algunos cambios importantes, la Ley 26075 de financiamiento educativo en 2005 impulsó la inversión en educación hasta poco más del 6 % del PBI en 2010. En el 2006 se sancionó la Ley de Educación Nacional, en la que se destaca la obligatoriedad de la educación secundaria así como la universalización de la sala de 4 años. (Repetto-Chudnovsky: 2008). De todos modos, de las iniciativas del Ministerio de Educación, se destaca todo lo realizado en materia de comunicación e incorporación de nuevas tecnologías en el aprendizaje (Canal Encuentro y

Pakapaka, Conectar igualdad, educ.ar, etc). Sin embargo, queda un gran problema a resolver que tiene que ver con las condiciones de trabajo de los docentes. O sea intervenir principalmente sobre las disparidades regionales, los salarios y la dispersión horaria.

En el ámbito de la previsión social, la sanción de la ley 25.994 (conocida como Plan de Inclusión Previsional) abrió un nuevo escenario. La norma permitió la obtención de beneficios previsionales a las personas que acreditaran los años de servicio (30 años) sin tener la edad jubilatoria, o bien de aquellos que, acreditando la edad jubilatoria, no contaban con los años de servicio. En ese último caso, la implementación de una generosa moratoria facilitó el acceso de los potenciales beneficiarios. (Rubinzal: 2008) De esta manera se da la primera ruptura con el principio contributivo del sistema de protección social.

A partir de la moratoria previsional se inaugura una nueva generación de políticas sociales del gobierno kirchnerista, que en parte iría a contramano de la inicial propensión a la territorialización y las políticas relacionadas al trabajo y al seguro social bismarkiano. La cual había encontrado límites en los, todavía, altos índices de trabajo informal, y en los núcleos persistentes de pobreza y exclusión. En este mismo sentido, a partir del 2004, desde el MDS se produjo un aumento sostenido de las pensiones no contributivas. Por lo menos hasta el año 2012 (últimos datos disponibles) donde llegaron a 1.276.949, aproximadamente, un 360% más en relación a las 344.630 de 2003.²⁰

La moratoria previsional tuvo un alto impacto en el primero y segundo quintil de población, y particularmente, en las mujeres que no tenían todos sus aportes, de hecho se la conoció como “la jubilación de amas de casa”. (DANANI-HINTZE: 2013)

“En el año 2005 había 3.190.000 jubilados, a junio de 2010 5.600.000 jubilados; hay 2.400.000 jubilados que se han incluido en el plan de inclusión jubilatoria, con una clara política de inclusión”. (Bossio: 2010)

A este hecho se le sumaron los aumentos de las jubilaciones mínimas y en 2008 la Ley de Movilidad Jubilatoria, como antecedentes de la reestatización de los fondos jubilatorios a fines del mismo año, lo que significó un profundo

²⁰ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: “Boletín estadístico de la Seguridad social”. Segundo trimestre 2012.

cambio en lo que a políticas sociales respecta. En principio, implicaba dar vuelta atrás con la reforma neoliberal, recuperar el dinero de los trabajadores del sistema financiero y sobre todo recuperar el principio solidario del sistema. Pero también significó dotar al Estado de recursos para recuperar la gobernabilidad sobre instrumentos de política económica y social. Y así lo entendió el gobierno que a partir de esta medida inauguró la nueva generación de políticas sociales, nada más ni nada menos que con el decreto de creación de la reclamada Asignación Universal por Hijo.

Al momento del lanzamiento de la AUH, la estrategia desarrollada había permitido recuperar los mismos niveles de bienestar social observados al comienzo del Plan de Convertibilidad. Pese a ello, tanto los indicadores laborales y distributivos, como la incidencia de la pobreza y la indigencia se encontraban aún demasiado alejados de los niveles deseables. (AGIS y otros: 2010)

Por tales motivos, hacia fines de 2009 el gobierno nacional pone en marcha dos programas concomitantes que intentan recuperar los estándares sociales de la década del setenta: la Asignación Universal por Hijo para Protección social (AUH del ANSES) y el Programa Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja (del Ministerio de Desarrollo Social). (AGIS y otros: 2010)

El Plan Argentina Trabaja no supuso, más allá de su envergadura²¹ y la inmensidad de críticas y opiniones que suscitó, un cambio radical en relación a otras políticas de empleo.

Concretamente este programa se propone la creación de cooperativas de trabajo, integradas por al menos 60 personas, a fin de que las mismas realicen obras públicas vinculadas con labores de baja y mediana complejidad para el mejoramiento de la infraestructura y el hábitat barrial de las localidades “más vulnerables” del país. Asimismo, el programa prevé la capacitación en oficios, en organización cooperativa y en temáticas sociales, educativas y de salud y prevención para los cooperativistas. Para ello se brinda asistencia técnica y becas de capacitación. (GIMENEZ-HOPP: 2012)

Lo novedoso es la utilización de la figura de: cooperativas de trabajo, para organizar los grupos de trabajo. Lo cual fue muy criticado desde el movimiento cooperativista, por no respetar los principios del cooperativismo, y más ampliamente por utilizar la figura de asociados, en tanto cooperativistas y no de trabajadores, lo que supone una restricción de derechos a partir de una relación laboral inexistente o lábil.²²

No es objeto de este trabajo abordar el análisis de los planes y programas en concreto, sino que, más allá de las particularidades, interesa destacar que este programa se lanzó en conjunto con la AUH, el cual sí, talla profundo en el principio contributivo del sistema de protección social argentino. La extensión a los trabajadores informales y desocupados de la AUH implicó la universalización de las asignaciones familiares a todos los niños más allá de si sus padres trabajan o no; o si hacen o no aportes al sistema.

La AUH no fue pensada como un plan, sino como parte integrante de la seguridad social, aunque al ser incompatible con cualquier otro plan, estos fueron absorbidos y sustituidos. Sin embargo, la asignación se financia básicamente con recursos provenientes del ANSES.

En cuanto al impacto, el estudio de DANANI y HINTZE (2013) señala que existe entre un 13 y un 18% de la niñez y adolescencia urbana que no satisface sus “necesidades básicas”. Es hacia ese segmento erario es donde se dirige la AUH. Esa estimación incluye más de tres millones de AUH, lo que representa más del 30% del segmento de hasta 18 años. Con ello a la vez se calcula una cobertura total de entre el 80 y el 90% de niños, niñas y adolescentes, alcanzados y alcanzadas por la seguridad social o sucedáneos (impuesto a las ganancias para los sectores que tributan). Ya desde su concepción, con cumplimiento satisfactorio en la implementación, la AUH tiene un sesgo progresivo en lo que hace a los destinatarios: llega, sin duda, a los quintiles de menores ingresos. Además no se reportan irregularidades o filtraciones importantes. Pero también señalan los límites de la cobertura ya que entre 500.000 y un millón de Niños, niñas y adolescentes, no son

²² Para profundizar sobre el tema ver: Vuotto M. “Acerca del cooperativismo de trabajo en la Argentina” Voces en el Fénix, N° 6 ¿La clase obrera va al Paraíso? La revista del Plan Fénix año 2 número 6 JUNIO 2011. Facultad de Ciencias económicas, UBA.

alcanzados por la asignación, y estimaciones del Barómetro de la Deuda Social indicaban en 2011 que cerca de un 9% de ellos y ellas, sin protección estaban en situación de pobreza extrema. .”²³

A su vez, según los datos disponibles la asignación universal por hijo ha mantenido su cobertura en alrededor de los 3.500.000 beneficiarios con una leve tendencia hacia la baja desde 2011 (3.531.181 en Junio de 2010, 3.595.163 en Junio de 2011 y 3.424.458 Junio de 2012). Sin embargo, las asignaciones familiares por hijos del sector activo han tenido un importante y sostenido descenso del 22 % de beneficiarios (3.283.253 en Julio de 2010, 3.053.241 junio de 2011 y 2.557.330 en Junio de 2012). Ello, probablemente tenga que ver con la desactualización de los montos máximos para el cobro de la asignación dado que los aportantes al sistema previsional vienen aumentando sostenidamente lo que supone un aumento del trabajo registrado (8.636.122 en Dic. de 2009, 9.023.893 en Dic de 2010 y 9.397.305 en Dic de 2011 y 10.553.566 en Junio de 2012).²⁴

Además de la AUH, luego de la reestatización de los fondos previsionales, se crearon otros tres grandes programas nuevos: El Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la vivienda única familiar. (Pro.Cre.Ar) con el objetivo de “facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social”.²⁵ Se crea un fondo fiduciario con aportes del Ministerio de Economía el ANSES y privados, a partir de la creación de un bono de deuda pública para brindar 400.000 créditos con el fin de financiar la construcción de vivienda. Obviamente tiene a su vez el objetivo de impulsar la actividad económica y crear empleo.

El “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (PROGRESAR), con el fin de generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad, a través de acciones integradas que permitan su

²³ DANANI, C; HINTZE, S: Seguridad social y condiciones de vida la protección social en la Argentina entre 2002 y 2012, en Voces en el Fenix, La revista del Plan Fenix, Año 4, N° 23. 2013

²⁴ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: “Boletín estadístico de la Seguridad social”. Segundo trimestre 2012

²⁵ Decreto 902 de 2012. Boletín oficial de la república argentina miércoles 13 de junio de 2012.

Disponible en: <http://procrear.anses.gob.ar/documentos/decreto-procrear.pdf>

capacitación e inserción laboral.²⁶ Este es un programa para jóvenes desocupados²⁷ de entre 18 y 24 años que consiste en la transferencia de una suma de 600 pesos(mensuales?) para los que decidan iniciar o retomar los estudios.

En el 2013 el M.D.S. complementa el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” con una línea específica orientada a las mujeres desocupadas, priorizando jefas de hogar con hijos discapacitados o tres o más hijos a cargo, o que padecen violencia de género, y viven en villas y asentamientos o barrios emergentes; por considerar que constituyen el “núcleo duro” de la vulnerabilidad y exclusión socio-ocupacional. La propuesta es a través de este programa incluir a 100000 mujeres de todo el país puedan acceder a un trabajo mediante de la conformación de cooperativas, y a la posibilidad de capacitarse y culminar sus estudios. Primero se comenzó por las localidades del plan AHÍ y luego se continuó ampliando a otros distritos.^{28 29} El general el programa ingreso social con trabajo (incluido el Ellas Hacen) se gestiona a través de las Provincias y los Municipios, son quienes definen las obras a realizar y organizan la inscripción de los interesados. En varios casos, los municipios abren la participación a organizaciones sociales para formar sus cooperativas y definir obras en los barrios en los que trabajan.

²⁶ Decreto 84 de 2014

²⁷ Según el decreto el programa esta destinado específicamente a a los jóvenes entre DIECIOCHO (18) y VEINTICUATRO (24) años de edad inclusive residentes en la República Argentina, siempre que los mismos o sus grupos familiares se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal o formal, o sean titulares de una prestación provisional contributiva o pensión no contributiva o monotributistas sociales o trabajadores de temporada con reserva de puesto o trabajadores del Régimen de Casas Particulares.

²⁸ GARCIA E. “ Programa Ellas hacen: trabajo asociado y terminalidad educativa “ Observatorio Social de Empresas Recuperadas y Autogestionadas Disponible en:
http://webiigg sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/PDF_09/Informe_Coyuntura_Ellas_Hacen.pdf
²⁹ Ministerio de Desarrollo Social: “1° Informe Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen”, Abril 2014. Disponible en
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/1er%20informe,%20antecedentes%20creacion%20y%201er%20etapa.pdf>

V Los problemas de la accesibilidad en los territorios de relegación.³⁰

a- El territorio y la nueva cuestión social

“Durante los últimos años, el territorio vuelve a la escena pública desde una doble tendencia. Por un lado, aparece ligado a lo municipal, al desarrollo local y es el referente obligado de las políticas de descentralización. Al mismo tiempo, la intensificación de las relaciones y la interdependencia entre los lugares como parte de los procesos de globalización plantean el fin de los territorios por la influencia de las redes globales. Estas reflexiones ponen en evidencia (...) la necesidad de repensar los esquemas de interpretación de la acción pública, colocando al territorio como un componente clave de los procesos de cambio.” (Catenazzi, Quintar: 2009,10)

El territorio se define como la porción de la superficie terrestre apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales (Mazurek:2005) En donde el territorio puede incorporar cualquier porción de la superficie terrestre, y traspasa por eso la noción de frontera y se construye una identidad alrededor de este territorio. El mismo es relativo a un grupo social determinado. Un mismo lugar puede corresponder a varios territorios sobrepuestos, proporcionado por diferentes grupos sociales de manera compatible o incompatible. El territorio se define así en función de la posibilidad de asegurar la reproducción social, es decir, el territorio mismo tiene funciones específicas que son fundamentales para su mantenimiento. (Mazurek: 2005)

Por lo que la dimensión territorial implica, la diferenciación entre espacio y territorio, como términos que no son equivalentes (Claude Raffestin:1980). El

³⁰ En el presente capítulo trabajo con algunos de los resultados y avances producidos por el equipo de investigación del que participo. Los proyectos realizados hasta el momento son “La Accesibilidad a los servicios sociales en los territorios de relegación de la Región Capital. Un estudio de casos a escala barrial” (2010-2013) y “La accesibilidad a las políticas sociales en barrios de relegación: lo territorial y las organizaciones sociales. Construcción de un modelo de análisis e intervención. (2014 -2017). Ambos proyectos son dirigidos por el Dr. Alfredo Carballeda y co dirigidos por la Lic Maria Diloretto, en la facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

espacio aparece como preexistente a toda acción. Es un lugar de posibilidades, es la realidad material que precede a todo conocimiento y a toda práctica, que aparece como objeto sobre el cual los actores manifiestan una ambición intencional a su entorno. El territorio, evidentemente, toma apoyo sobre el espacio pero no es el espacio. Es una producción a partir del espacio. Es el resultado de una acción conducida por un actor que realiza un programa.

Al apropiarse de un espacio, el actor lo territorializa. La producción para todas las relaciones que se ponen en juego se inscriben dentro de un campo de poder. Entonces la construcción de un territorio revela relaciones marcadas por el poder, poder ejercido por personas o grupos sin el cual no se define un territorio. (Raffestin, 1980).

Lo que transforma un espacio en territorio es el proceso de apropiación y de diferenciación por parte de los actores. En este sentido la esencia del Espacio y del Territorio es social.

El proceso de apropiación del territorio da forma al capital espacial. El cual es entendido como “el conjunto interiorizado de formas de relación (intelectuales y prácticas) de un individuo con el espacio considerado como bien social”. Según esta perspectiva “es posible analizar el espacio en función de las representaciones y de los usos que los individuos hacen de él. Este capital se construye con la experiencia”.³¹

Los cambios producidos por la implementación de políticas de cohorte neoliberal y la pérdida de la centralidad del trabajo como integrador social produjeron, lo que Castel llama, la nueva cuestión social. Efectivamente la dinámica que han sufrido en las últimas tres décadas las categorías relacionadas a la fuerza de trabajo han traído aparejadas nuevas y distintas formas de inserción de los sujetos en el mercado productivo, que signa una nueva relación entre trabajo e inclusión, con marcadas consecuencias sociales: independientemente de la crisis del mercado de trabajo, pero a la vez como reacción de ella, surge una crisis de la sociedad organizada en torno al trabajo,

³¹ Este concepto de Capital Espacial es propuesto por Prevo Shapira (2001:49) citado por Soldano Daniela en: “Relegación, desplazamiento, conflicto. Notas para pensar la cuestión social urbana en la Argentina contemporánea.” Apuntes de Investigación, ISSN 0329-2142 ISSN electrónico 1851-9814 Disponible en: <http://www.apuntescecy.com.ar/index.php/apuntes/article/view/282/250>, consultado 3-7-13

en la medida en que éste pierde su calidad como organizador de la vida de los sujetos, centro de valoración social y eje de orientaciones morales (Castel, 1997). Si, como señalan numerosos autores, la lógica del Estado de bienestar puede caracterizarse como de inclusión creciente, surge de esta forma una ruptura: a partir de la merma que sufre la capacidad de absorción del mercado de trabajo, emerge como consecuencia inmediata el aumento de la vulnerabilidad social.

En una sociedad en que las oportunidades económicas, políticas y civiles están ligadas directamente o indirectamente al trabajo, aquellos que no logran su inserción en el sistema laboral y que, por consiguiente, sienten el desaprovechamiento de su capacidad de trabajo, ven la amenaza del estigma del fracasado o “del que sobra”, lo que trae aparejado el detrimento de sus oportunidades vitales y, en consecuencia, el fantasma de un futuro incierto. (Diloretto y otros: 2011)

Este proceso junto a la desindustrialización, el deterioro de las identidades vinculadas con el mundo del trabajo y la condición de trabajador; y, la flexibilización y precarización laboral generaron el marco en el que se vivenció el proceso de distanciamiento creciente “entre el mundo del trabajo formal y el mundo popular urbano”, (Svampa: 2005) lo cual significó a su vez la “territorialización y fragmentación de los sectores populares. Este proceso, que la sociología argentina contemporánea ha sintetizado como “el pasaje de la fábrica al barrio”, señala el ocaso del universo de los trabajadores urbanos, y la emergencia del mundo comunitario de los pobres urbanos” (Svampa: 2005).

b- Territorios: desigualdad y segregación

En el territorio la desigualdad social, se manifiesta como relegación. Dicho de otra manera, la relegación territorial es la manifestación de la desigualdad social en el espacio urbano.

La brecha de la desigualdad supera, en muchos ámbitos regionales, la distancia social y políticamente aceptada por la sociedad, creando territorios de relegación donde subyace un creciente individualismo y una progresiva

reducción del nivel de cohesión interna local, como resabios persistentes del modelo neoliberal. (Diloretto, Larocca: 2012)

Uno de las manifestaciones más gráficas surgen a partir del creciente déficit habitacional que caracterizó, por lo menos, los años 80 y 90, el cual abonó uno de los hechos más emblemáticos: *la polarización social emergente* que sufrió la Argentina. (Torrado: 2004).

Katzman denomina Guetos Urbanos a las urbanizaciones resultantes principalmente del de achicamiento del estado y la desindustrialización que restringieron drásticamente las oportunidades laborales de los trabajadores no calificados o semi-calificados. Se observó un proceso inverso al de aquellos migrantes del interior que décadas atrás llegaron a las periferias industriales urbanas vivenciando un ascenso social en manos de las instituciones del Estado benefactor argentino. Las poblaciones que sufrieron los procesos de segregación urbana durante las décadas del 80 y 90 no solo vieron frustradas sus expectativas de movilidad social ascendente, sino que evidenciaron el deterioro que significó vivir el proceso de movilidad descendente generalizado que sufrió la sociedad argentina en el período neoliberal. (Katzman: 2001)³²

A su vez, se vivió un proceso de reclusión hacia dentro de los hogares de clase alta hacia urbanizaciones privadas. Impulsados por el acrecentamiento de la desigualdad social y de la inseguridad ciudadana y la retracción del Estado de ciertas funciones cruciales. (Torrado: 2004).

Al respecto el trabajo de Mariana Marcos (2009) brinda pistas para entender las modificaciones en la trama urbana en general y con las mediaciones necesarias el escenario local. Refiriéndose al Aglomerado Gran Buenos Aires explica el pasaje de la ciudad desarrollista a la post desarrollista, a partir de la implementación del modelo aperturista. La primera se asocia con el modelo

³² Cabe aclarar que el concepto de gueto urbano es bastante controversial, al respecto Ramiro Segura explica que “En tanto el espacio barrial, aunque relegado y excluido, no es un “gueto”, es decir, no es un ámbito relativamente autosuficiente, sus habitantes desarrollan estrategias varias y diversas que implican la “movilidad” para mitigar los efectos del aislamiento y la exclusión. En definitiva, la frontera existe y modela la vida social, que se estructura y depende, en gran medida, de la movilización de (escasos) recursos y la elaboración de variadas estrategias para atravesar la frontera con la finalidad de acceder a bienes y servicios escasos o ausentes en el barrio (trabajo, salud, educación, recreación) necesarios para la reproducción de las condiciones de vida”. (Segura: 2006)

de ciudad de tipo compacta, se trata de una cuadrícula en expansión que crece en forma de “mancha de aceite”, sin que el territorio pierda continuidad o articulación horizontal. A mayor distancia con respecto al centro, menor es el nivel socio-económico de la población, aunque los barrios tenían cierta diversidad social. (Marcos: 2009) A su vez, el espacio tiene *subcentro* que son las cabeceras de los partidos del conurbano. Los cuales se interconectan a través del transporte público, principalmente el ferrocarril.

Por su lado, la ciudad post desarrollista se convirtió en un objeto de inversión y acumulación de capital nacional e internacional. El cual se orientó, en parte, a las empresas privatizadas de servicios, los grandes equipamientos de consumo, ocio y espectáculo, la nueva hotelería internacional, la reconversión industrial, a los grandes proyectos urbanísticos; y a la construcción de urbanizaciones cerradas y sistemas de autopistas. Ante este escenario, el Estado abandona su rol en la gestión de la ciudad y deja lugar a la gestión privada para convertirse en un auditor de esta.

Durante este proceso, la ciudad toma nueva forma. El desarrollo de autopistas, despoja al sistema de transporte del rol integrador que tuvo, y lo restringe a quienes tienen posibilidades (auto y dinero). “Esta nueva infraestructura urbana posibilita (y a su vez es demandada por desarrolladores de) formas de especialización territorial que tienen como novedad su estructuración en “islas”. Janoschka (2002), (citado por Marcos: 2009) clasifica a estas estructuras insulares según el uso al que estén destinadas en: *islas de producción* (parques industriales, hoteles edificios de oficinas), *islas de consumo* (Shopping, hipermercados y centros de entretenimientos) e *islas residenciales de precariedad* (“los barrios relegados”) y *de riqueza* (los barrios cerrados y edificios de categoría).³³

“La aglomeración de forma compacta, que crece avanzando sobre el campo abierto en forma de mancha de aceite, da progresivamente lugar a un espacio urbano de bordes difusos, dotado de múltiples centros, y que parece crecer en forma tentacular o de red.” (Marcos: 2009)

³³ Cabe mencionar que el trabajo de referencia de Mariana Marcos (2009) no describe como se reconfigura espacialmente el aparato estatal administrativo.

Este proceso va a afectar fuertemente el patrón de segregación residencial. Por un lado, se observa un proceso de heterogeneización entre los sectores medios empobrecidos y los grupos de menores ingresos. Por otro, el desplazamiento territorial de estos últimos por parte de sectores de ingresos altos ante la revalorización de suelos antaño despreciados pero cercanos al centro. En este mismo sentido, a partir de los resultados del Censo 2010 se observa un desplazamiento de población de la capital, los distritos más ricos del conurbano y el interior hacia lo que sería un cuarto cordón del conurbano conformado por los municipios otrora del interior (Magdalena, Brandsen, Cañuelas, Lobos, Lujan, etc). Este cordón verde hoy alberga, entre otras cosas, como “vida de pueblo”, una infinidad de barrios cerrados. El proceso, se acrecienta en las últimas décadas, y lleva al agravamiento de la fractura social. “Las islas urbanas con fuerte homogeneidad social, habían estado reservadas para los sectores sumamente relegados durante la etapa desarrollista (las villas miseria), pero ahora la estructuración urbana residencial en islas socialmente homogéneas emerge en el otro extremo de la escala social, al mismo tiempo que disminuye la distancia física entre ricos y pobres.”(Marcos: 2009)

“El proceso de socialización de los niños, crecientemente privado y endocéntrico; la individualización social negativa; el incremento de la distancia cultural entre connacionales; la incipiente emergencia de una ciudadanía privada; la mercantilización de los lazos sociales; el creciente alejamiento de la creencia en la acción del Estado (en todos sus niveles); la construcción prejuiciosa de la relación con el “otro”, todos ellos son elementos que implican la progresiva construcción de relaciones sociales mucho menos igualitarias que las que había conocido tradicionalmente Argentina.” (Torrado: 2004).

En este sentido, Löic Wacquant, aporta una particular forma de entender procesualmente el conflicto social en el espacio urbano a través del concepto de relegación urbana: “En la actualidad el barrio ya no representa un escudo contra las inseguridades y las presiones del mundo exterior, un paisaje familiar y reafirmante imbuido de significados y formas de mutualidad colectivos. Así, estos barrios de relegación son criaturas de las políticas estatales en materia de vivienda, urbanismo y planificación regional. En el fondo, entonces, su

surgimiento, consolidación y dispersión final son en esencia una cuestión política.

Si hay algo que caracteriza a los barrios de relegación que brotaron en el continente cuando los mecanismos de reproducción de la clase obrera empezaron a sufrir tropiezos, es su extrema heterogeneidad étnica, así como su incapacidad de satisfacer las necesidades básicas y englobar las rutinas diarias de sus habitantes.” (Wacquant :2001. 179).

Para el autor, no significa solamente tener cada vez más dificultades para salir, conectarse, desplazarse e intercambiar con los otros que viven “afuera” –es más, la virtual desaparición de los proyectos “barrio afuera”– implica que cada vez menos gente quiere entrar en este tipo de espacios.

El territorio de relegación constituye una forma institucional, que puede caracterizarse como una formación socio espacial fundada en la relegación forzada de una población negativamente tipificada, en un territorio en el cual esa población desarrolla un conjunto de instituciones específicas que actúan como sustituto funcional y escudo protector de las instituciones dominantes de la sociedad (Wacquant, 2001).

Considerando las implicancias que el proceso de crecimiento de la desigualdad ha dejado, se observa una inercia que genera un movimiento hacia la profundización de una sociedad dual y desigual. Esta desigualdad persistente expresa en los territorios periféricos de las grandes ciudades de nuestro país, la consecuencia de una acelerada segregación de pobres con acumulación de desventajas en sus procesos de integración relacional y su inserción laboral.

Se observó en estos barrios una tensión entre antiguo y nuevo poblamiento. Entendiendo que esta tensión en parte es provocada porque este crecimiento poblacional no fue acompañado por la oferta institucional en el mismo ritmo, y provoca que las instituciones tradicionales del barrio se vean saturadas. Lo que hace necesario pensar no solo nuevas instituciones, sino que las mismas deben estar dotadas de capacidades para intervenir en escenarios heterogéneos y complejos.

Entonces, cómo desarrollar una perspectiva anticipatoria a posibles conflictos entre vecinos de un mismo barrio. Surge la necesidad de profundizar el conocimiento sobre esta cuestión. Por otra parte, el nuevo poblamiento cuenta

con características similares a las del segundo cordón del Gran Buenos Aires, que denominamos como “segundo cordón difuminado”, en el sentido que se trata de poblaciones con gran vulnerabilidad social pero con la característica que no unifica a un distrito, sino que se integra a otras condiciones preexistentes.

En estos barrios de relegación social, observamos que se han desarrollado estructuras organizativas que estaban volcadas fundamentalmente hacia la lucha por la sobrevivencia cotidiana, ocasionando una situación de debilitamiento organizacional para instalar demandas y construir agendas en ámbitos públicos. Estas organizaciones sociales permanecieron aisladas mucho tiempo haciendo evidente que sus demandas sufrían la atomización y segmentación que impuso el neoliberalismo. En las condiciones actuales, las organizaciones sociales, en algún sentido, articulan prácticas cotidianas en tanto acciones políticas orientadas a intereses y necesidades específicas que significan conquistas que van a perdurar en el tiempo - la lucha por servicios básicos, por los servicios de salud, los servicios educativos, por la regularización de tierra, documentación, entre otros -; y que no se limitan a la obtención de los servicios, sino que además se concentran en la lucha por la manera en la que ellos se distribuyen en el territorio y, en muchos casos, construyen la accesibilidad.

c- La accesibilidad a los servicios sociales en los territorios de relegación.

Los servicios sociales -en tanto componentes de las políticas sociales- son constitutivos del régimen social de acumulación. Encuentran su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso. Los servicios sociales, a partir de su inscripción como políticas, colaboran con el orden social, produciendo discursos referidos a la sociedad y al principio articulador de ésta como un todo. (Danani, 1996).

La accesibilidad a los servicios sociales es concebida como parte de la efectivización de los derechos sociales. Para Esping-Andersen (2002), los derechos sociales tienen la capacidad de desmercantilización y el acceso a los mismos eleva el nivel de vida de las poblaciones, las hace más independientes y autónomas de las fuerzas del mercado. La prestación de los servicios sociales supone constituir determinados arreglos cualitativos entre el Estado, el mercado y la familia.

La prestación de los servicios sociales y sus modos organizativos pueden asumir formas complejas y pertenecer a un campo específico con relación a la economía de servicios y los regímenes de Estados de bienestar. Los servicios sociales, se enmarcan en el trabajo de “servicios”, operan principalmente como producción inmaterial a través de símbolos, información, competencias discursivas e interacción con personas. El servicio social está marcado por el desarrollo de la “relación de servicio”, en la medida en que la actividad está concebida -y con mucha frecuencia, realizada- con la colaboración del demandante. (Britos; 2006)

Atento a las diferentes dimensiones de accesibilidad (geográfica; económica, administrativa y cultural o simbólica), entendemos ésta como un concepto relacional que se presenta como el encuentro entre los sujetos y los servicios. En esta dimensión subjetiva intervienen vivencias, saberes construidos, sentimientos y percepciones, entendiendo que la subjetividad se construye a lo largo de la vida de los sujetos y que la misma es producto de experiencias vinculares. En tanto definimos a la accesibilidad como un vínculo que se construye entre usuarios y servicios sociales, se considera que su análisis debe incluir el estudio de las representaciones, prácticas y discursos de la población, conjuntamente con las condiciones, discursos y prácticas de los servicios.

El aumento de la accesibilidad a bienes colectivos no sólo contribuye a una distribución más equitativa de los mismos a nivel micro, sino que también va conformando terrenos de interacción, encuentro y negociación entre vecinos. Esto lleva a interrogarse sobre un tema relevante: las reglas de accesos formales e informales en las distintas instituciones locales. Por reglas y exigencias formales nos referimos a los horarios de atención, o el tipo de requisitos (ser socio, pagar cuotas o prestaciones, y otros) que permiten prever

qué tipo de población no tendrá acceso. Así, por ejemplo, los horarios de atención de los consultorios en los hospitales y salas de atención primaria dejan fuera a una parte de la población adulta ocupada. Por otra parte, existen las reglas informales, más complejas de percibir y remover, que también contribuyen a delimitar poblaciones que no accederán a servicios. Son barreras y mecanismos institucionales vinculados con la posesión de capital social mínimo para acceder a un servicio, con el umbral de capital cultural básico para interactuar en ellos de manera eficaz y con otros obstáculos de orden sociocultural.

Otro aspecto a tener en cuenta se relaciona con las construcciones histórico-culturales que establecen vinculaciones entre el acceso a derechos sociales y la subjetividad, que trascienden en el tiempo. La existencia en la propia historia de las personas de acceso a derechos o la privación histórica de ellos, incide en las expectativas y en las capacidades de modificar las condiciones que limitan la vida.

Algunos autores que han planteado la relación entre políticas sociales y territorio, describen como uno de los principales cambios en los últimos años, el hecho de que las políticas sociales han pasado del mejoramiento de las condiciones de reproducción (salud, educación, previsión, formas de consumo, etc.) a la posibilidad misma de la reproducción (planes alimentarios, planes de empleo, desarrollo comunitario). Estos últimos se presentan siempre como una respuesta originariamente transitoria, que, sin embargo, perdura en el tiempo. (Arias: 2003)

Boaventura Santos, en sus escritos sobre la crisis del contrato y la exclusión, advierte sobre los riesgos de la emergencia del fascismo societal y de un estado paralelo en las zonas de relegación. Entre esos riesgos destaca el fascismo del apartheid social. Se trata de la segregación social de los excluidos a través de una cartografía urbana dividida en zonas salvajes y zonas civilizadas. Las zonas salvajes son las zonas de estado, de naturaleza hobbesiano. Las zonas civilizadas son las zonas de contrato social y viven sobre la constante amenaza de las zonas salvajes (Santos; 1998:25). Una de las manifestaciones más gráficas de la desigualdad en América Latina (que

es la región más desigual del mundo), es la proliferación de guetos de pobres, pero también guetos de ricos.

Maristella Svampa (2005) ha analizado parte de la fractura social que sufrió la Argentina en la década de los noventa a partir del auge de los *countries*, barrios privados y otras formas de encierro de sectores de las clases medias y medias altas. En América Latina, la población que vive en la ilegalidad/informalidad con relación al suelo urbano llega a aproximadamente al 40% en muchas áreas urbanas, según la CEPAL³⁴. La situación de ilegalidad/informalidad donde viven la gran parte de las poblaciones jóvenes más desprotegidas, se caracteriza por la ausencia de servicios y un deterioro de las condiciones de vida, en este sentido en el mencionado estudio de la CEPAL de 2006, se han sistematizado diversas experiencias exitosas en la prevención de la informalidad urbana en América Latina.

La unidad esencial de la vida urbana es el barrio, apareciendo como ámbito de producción y reproducción material, como referente de identidades sociales distintivas y como representación simbólica. Dentro de la vida urbana se constituye en un mediador fundamental entre el universo privado de la casa y el mundo público de la ciudad y proporciona, por lo tanto, algunas referencias básicas para la construcción de indicadores que nos permitan caracterizar ámbitos más amplios de sociabilidad (Gravano: 1996).

En los procesos de constitución de redes de sociabilidad se ponen de manifiesto las distintas atribuciones de derechos y las modalidades diferentes en que las familias se apropian del espacio urbano. “El derecho al espacio urbano, el derecho a la ciudad, no es solo el derecho de ocupación del mismo, en el sentido de simple habitación, es también la capacidad de influir sobre aspectos que hacen a la calidad de vida y el acceso a los bienes y servicios presentes en la ciudad. Diferentes localizaciones geográficas implican un acceso diferente y desigual a los bienes y servicios urbanos (Oztrak: 1991). Por

³⁴ Se entiende por suelo urbano como una porción de tierra rural que ha sido convertida en urbana, según las regulaciones vigentes en cada realidad, que posee infraestructura básica y ambiente natural adecuado, sin riesgos y cuyos ocupantes poseen seguridad en la tenencia para la ocupación y el uso del mismo (escritura pública u otro tipo de instrumento jurídico, según las distintas realidades de la región). El mercado legal de tierra urbana es cada vez más restrictivo para la población de menos ingresos (Clichevsky, 2006)

esta razón, los barrios y sus habitantes son valorados de manera diferente. De esta forma, la ciudad es un objeto de disputa entre sectores sociales tal vez fragmentados. La trama que va dibujando la lucha por el espacio urbano está ligada a procesos de industrialización–desindustrialización, a la profundización y extensión de la pobreza, a las migraciones, a la formación de identidades que conllevan la construcción de sentidos.

La posibilidad de pensar esta trama desde la escala barrial se presenta para el Trabajo Social en su práctica cotidiana, como un desafío que se caracteriza por la complejidad de la intervención y que implica la construcción de espacios de diálogo, de conexión desde áreas microsociales en la singularidad de la demanda fundada en el padecimiento conectado con lo macrosocial, con la historia, entendiendo al sujeto de la intervención como histórico social (Carballeda, 2006: 138)

VI CONCLUSIONES:

La orientación con la que se ha enfocado la economía con posterioridad a la crisis de 2001, (crecimiento del empleo, transferencias de ingresos a los sectores pobres, y financiamiento de infraestructura); y las alianzas políticas establecidas con los países del cono sur como Venezuela, Ecuador, Cuba, Bolivia y los países del MERCOSUR, son signos de que el modelo construido post convertibilidad se aleja de los postulados neoliberales, y se recuperan política e iniciativas propias del Estado de Bienestar.

Efectivamente la recuperación de la intervención del Estado en la inversión pública y en la política monetaria como así también en el mercado de trabajo, el control de precios y el desendeudamiento, supone estar ante un Estado que tiene intenciones de regular los ciclos económicos.

Ante esta nueva situación se reabren algunos debates postergados dado que “con el desprestigio que sufre la ortodoxia luego a la crisis del 2001 y a la crisis internacional de 2008-2009, las ideas económicas en la argentina replantean dos antinomias, nunca definitivamente resueltas. Por un lado, entre el planteo neoliberal y la propuesta nacional de desarrollo con equidad. Por el otro, entre los modelos alternativos de país ‘granero del mundo’ o la relación campo-industria en un sistema integrado y abierto”. (Ferrer: 2011)

Lo cierto es que el estado vuelve a ser protagonista en la estrategia de desarrollo y ésta toma nueva relevancia desmitificando los argumentos esgrimidos en relación inevitabilidad del devenir económico en el mundo globalizado. Como el desarrollo es siempre un proceso de construcción en un espacio nacional abierto al mundo, en una relación simétrica no subordinada con la globalización, es necesario el ejercicio efectivo de la soberanía para permitir la necesaria libertad de maniobra de las políticas públicas y del despliegue de las iniciativas privadas. La soberanía descansa en la fortaleza de la densidad nacional que, en sí misma, es un proceso acumulativo. (Ferrer, 2011)

El saldo del neoliberalismo en términos de condiciones de vida del conjunto de la población fue devastador presentando situaciones de alta complejidad donde se combinan fenómenos como la pauperización y la desigualdad en el marco de un desmembrado sistema de protección social.

A partir de la post convertibilidad, los indicadores económicos y sociales presentaron una considerable mejoría, principalmente a partir de la recuperación del empleo y del despliegue de políticas sociales de transferencias de ingresos. No obstante se observa la persistencia de situaciones de pobreza extrema que no muestran mejoría en su situación las cuales darían cuenta de una rigidización de la estructura social.

De las múltiples definiciones e interpretaciones del fenómeno de la pobreza cabe indicar que estas son categorías descriptiva por lo que no es dable encontrar las causas y sus posibles soluciones a partir de su definición. Paugam (2007) explica que en principio los pobres no se identifican a partir de las privaciones que los caracterizan sino a partir de la relación que establecen con el Estado a través de las instituciones de asistencia. En este sentido la relación institucional cobra centralidad por sobre las privaciones y por sobre los bienes y servicios propios de la política social, tomando relevancia para el análisis la accesibilidad, las redes informales y los ámbitos familiares y territoriales.

El sistema de protección social argentino actual se puede caracterizar como mixto. Es decir, en la batería actual de políticas sociales, se observa una referencia a los diferentes tipos de políticas sociales más o menos articuladas.

A partir de la reactivación económica, en los años posteriores a la crisis del 2001, se apostó a la reconstrucción de sistema de protección social basado en el seguro social contributivo. A la vez que se llevó adelante un despliegue territorial, que respondió, en parte, a la estrategia de saltar las jurisdicciones (provincia y municipio) y tener relación directa con actores sociales locales para abordar problemáticas sociales y articular la asistencia en el territorio.

Específicamente se refiere a las estrategias como los Centros de Referencia, los Centros de Atención local y, posteriormente, los Centros integradores comunitarios en el Ministerio de Desarrollo Social. Iniciativas, que por otro lado, que hacen recordar estrategias propias del desarrollo de la comunidad. También se fomentaron/potenciaron las oficinas de empleo del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. A su vez, se observa una revalorización y un aumento sustancial de las políticas de asistencia y promoción (Plan ahí,

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Subsidios Directos, Subsidios a Instituciones, Entrega de Bienes, etc).

En el ámbito de la seguridad social, se han dado las acciones más importantes del período en términos de política social. Se destacan la gran cobertura y la magnitud de las transferencias monetarias concretamente transferidas. Específicamente la Asignación Universal por Hijo, la moratoria previsional y las Pensiones No Contributivas.

La Asignación Universal por Hijo, es un salto cualitativo en la responsabilidad del Estado en abordar el problema de la pobreza de lleno, intentado garantizar un mínimo de subsistencia por derecho de ciudadanía, que revierta una desigualdad histórica entre trabajadores ocupados y desocupados.

Con la recuperación de los fondos provisionales, la ANSES llevó adelante la AUH y paso a ser el organismo protagónico en la intervención social del Estado. Desplegando una batería de programas de gran envergadura como PRO.CRE.AR Y PROGRESAR.

En paralelo con la AUH se lanzó el Plan Argentina Trabaja y, posteriormente, se incorporó el componente Ellas Hacen. Este plan más allá de sus especificidades dota de nuevo a las jurisdicciones (provincia y municipio) de una herramienta de construcción política territorial, marcando una diferencia con la iniciativa inicial de saltar directamente al territorio.

En relación a la cobertura, en la bibliografía trabajada en referencia a la evaluación de los programas (AUH, Argentina Trabaja, Ellas Hacen), se hace referencia a la dificultad para garantizar la cobertura de toda la población, sobre todo, aquella con mayor nivel de desventajas, la cual se encuentra en situación de marginalidad y con menos acceso.

No obstante, la pobreza excede el problema de los ingresos he incluye una infinidad de problemas sociales asociados que, de una forma u otra, lesionan la integración social. Esta situación exige pensar un sistema de protección social, integrado e integral, que pueda articular respuesta a la diversidad de sujetos y de situaciones problemáticas.

La Argentina ha sufrido un proceso de fragmentación y polarización social que se manifiesta no solo en el acceso al trabajo, al consumo y a los servicios sociales. La relegación territorial es la manifestación de la desigualdad social

en el espacio urbano. Durante años, el Estado, dejó la gestión de la ciudad en mano de los actores del mercado quienes se dedicaron a la construcción de edificaciones y vías de transporte accesible a quienes tuvieran los medios económicos, dejando a su propia suerte a las poblaciones que no podían pagarlo.

Este proceso produjo el encierro de las clases sociales en urbanizaciones relativamente cerradas en las que se observa un distanciamiento social. No obstante la cercanía física, el uso diferenciado de los espacios genera territorios diferentes, habitados diferentes.

Se observó en pequeños territorios la reproducción de patrones de segregación, conformando barrios relegados con características similares al segundo cordón del conurbano, con abundancia de nuevos pobladores que no encuentran en la institucionalidad administrativa preexistente las posibilidades de acceder a servicios sociales y de infraestructura.³⁵

³⁵ Cabe aquí el planteo de un dilema recurrente, que no se profundizara por no ser atinente al tema del presente trabajo, pero si pretendo avanzar en trabajos posteriores. Me refiero al pasaje “del concepto al enfoque”. Desde hace algunos años el enfoque o abordaje territorial es utilizado para el análisis de situaciones y al mismo tiempo como herramienta para la intervención social. Específicamente el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha hecho del abordaje territorial uno de sus principales ejes de interpretación e intervención, pero también muchos estudios relacionados sobre todo con el desarrollo rural. Entre autores de referencia encontramos SCHNEIDER S, PEYRÉ TARTARUGA I.G 2006.

VII BIBLIOGRAFIA

AGIS, E; CAÑETE, C.; PANIGO, D.(2010), "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina", http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/AUH_en_Argentina.pdf, 24/11/12.

ANDERSON, P. "Neoliberalismo: un balance provisorio" en SADER, Emir – GENTILE, Pablo (comp.) La trama del neoliberalismo. EUDEBA. Bs. As. 1999.

AMBITO.COM: "Bossio destacó que este año se invertirá más de 10% del PBI en seguridad social" 15 de Junio de 2010, Disponible en <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=527668&seccion=Econom%EDa&fecha=15/06/2010> Consultado: marzo de 2014.

ARIAS, A: "Pobreza y modelos de intervención " Espacio, 2012.

AUYERO J: "prologo" en Wacquant, Loic "Parias Urbanos" .Buenos Aires. Manantial, 2001.

BAYÓN, M. C. Precariedad social en México y Argentina: tendencias, expresiones y trayectorias nacionales. Revista de la CEPAL N° 88. Santiago de Chile. 2006.

María Cristina y Bayón, M.C; Saraví, G.A.: De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina / Gonzalo A. Saraví (ed. lit.), 2006, ISBN 987-574-105-1, págs. 55-96

BRITOS, Nora. *Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y trabajo social en los noventa.* Editorial Espacio. Bs. As. Año 2006.

BUSTELO Y MINUJIN. "Todos entran", Buenos Aires, Planeta, 1998.

CARBALLEDA, Alfredo: "El Trabajo Social desde una mirada histórica centrada en la intervención" Editorial Espacio. Bs. As. Año

CASTEL, R. La metamorfosis de la cuestión social. Paidós. 1997

Cátedra de Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos. Ficha 2: Análisis del Censo 2010 La Plata. 2012

CELS: Derechos humanos en Argentina. Informe 2008, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

CORAGGIO, J L: Ponencia presentada en el Seminario "Derecho humano al desarrollo x Fundamentalismo económico", realizado en el marco de la Agenda Pos-neoliberal, durante el Foros Social de las Américas, Quito, julio 2004. Esta presentación toma partes de la hecha en el Foro Temático sobre Economía Social y Solidaria realizado por el Comité Movilizador Buenos Aires del Foro social Mundial, 4-6 junio 2004. Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Agenda_posneoliberal_rev.pdf, consultado el 20-12-12

DANANI, C; HINTZE, S: Seguridad social y condiciones de vida la protección social en la Argentina entre 2002 y 2012, en Voces en el Fenix, La revista del Plan Fenix, Año 4, N° 23. 2013

DILORETTO, M. - LARocca, D. "Apuntes para el análisis de la accesibilidad a la educación de adultos jóvenes en territorios segregados" Documento de Trabajo. Mimeo. La Plata, 2011.

ESCUADERO, D. "los números de la pobreza", op cit. Fuentes: Modificado de Minujín y Anguita "La clase media seducida y abandonada". Edhasa. Buenos Aires, 2004.

ESPIN-ANDERSEN, Gosta. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales.* Editorial Ariel. Barcelona. Año 2002.

FERES, J.C. Y MANCERO: X: "Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura" CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Serie: Estudios estadísticos y prospectivos. Santiago de Chile, 2001

FERRER, A. "La densidad nacional. El caso argentino." Colección Claves para todos. Capital Intelectual. Buenos Aires, 2004.

FERRER, A. Los desafíos de la economía argentina. En Quintar, Juan & Gabetta, Carlos (compiladores); Pensar la Nación: Conferencias del Bicentenario; Edit. Le Monde Diplomatique & Capital Intelectual; Ciudad de Buenos Aires; 2010

FLEURY, S y MOLINA, C. G: "Modelos De Protección Social Octubre," 2000 disponible en <http://www.ilazarte.com.ar/epss/mt-static/archives/documentos/fleryproteccionsocialverpub.pdf> consultado el 4-3-2013.

FONSECA, A: "Los sistemas de protección social en América Latina. Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas" (RBLAC), (PNUD). 2006, disponible en http://files.uladech.edu.pe/Virtual_Educa/DARES_PL_2010/sesion5/protecci%C3%B3n%20social%20en%20el%20per%C3%BA.pdf Consultado el 21-3-2013.

GARCÉS, L. LUCERO, M: "Nuevos desafíos para el Estado y la ciudadanía: La recomposición del campo de la asistencia en Argentina" Congreso de Cátedras de Estructura Social, Problemas Sociales en Carreras de Trabajo Social. Facultad de Trabajo Social, La Plata, Argentina – 9 y 10 de Octubre de 2008.

GARCIA DELGADO, D y CHOJO ORTIZ, I: Hacia un nuevo modelo de desarrollo: Transformación y reproducción en el posneoliberalismo. *Doc. aportes adm. pública gest. estatal*[online]. 2006, n.7, pp. 119-152. ISSN 1851-3727.

GIMENEZ, S y HOPP, M: "Programa ingreso social con trabajo "Argentina Trabaja": una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación." En: ARIAS, GODOY, BAZZALO (comp) IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social. "Aportes para la reconstrucción de lo público". Trabajo Social, UBA. Buenos Aires, 2012.

GOLBERT, L; ROCA, E. E; LANARI M. E: "¿Piso o Sistema de Integrado de Protección Social? Una Mirada desde la Experiencia Argentina". 1ºed. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social, 2012. ISBN 978-987-25026-7-6

GRASSI, E.; HINTZE, S.; NEUFELD, M: (1994): Políticas Sociales Crisis y Ajuste Estructural, Espacio Editorial, Buenos Aires.

GRAVANO, Ariel: *Antropología de lo barrial. Estudios sobre producción simbólica de la vida urbana.* Espacio Editorial, Buenos Aires, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA DEL PERÚ: "Características y factores determinantes de la pobreza en el Peru" Disponible en:

<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0384/indice.HTM>. Consultado el 20-11-12

ISUANI E.A: "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el Culpable?" En: Isuani, E y Otros "El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma" CIEPP/Miño Dávila Editores. Bs As 1991.

KAZTMAN, R: Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. Capítulo I. Notas sobre el marco conceptual. CEPAL – Santiago de Chile, 2000.

KATZMAN, R: "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", en Revista de la CEPAL N° 75, 2001

KESSLER, G Exclusión social y desigualdad social ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina? En Revista laboratorio. Año XII - Número 24 - Verano 2011 ISSN 1515-6370. Disponible en

<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/archivos/inicio.htm>

KIRCHNER A: Políticas sociales del Bicentenario, Un modelo nacional y popular. Tomo I Bs As 2010. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

MAX NEEF, M y otros: "Desarrollo a escala humana". Conceptos Aplicaciones y algunas reflexiones. Editorial Nordan-Comunidad y Icaria Editorial, S.A. 1998 ISBN: 84-7426-217-8

MAZUREK, Hubert. Definir el territorio para definir una constitución. Encuentro Internacional sobre territorialidad y política. GTZ-Ministerio de participación popular. La Paz, Bolivia. 2005

MEJÍA-ORTEGA L.M.Y GIRALDO A.F: Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina, Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia, Colombia. Disponible en:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-00642007000300016&script=sci_arttext

Consultado el 25-1-2013.

MESA DE COYUNTURA AREA DE ECONOMIA Y TECNOLOGIA DE FLACSO, de Argentina en el marco del Proyecto "Privatización y regulación en la Economía Argentina " dirigido por el licenciado Daniel Aspiazu PUBLICADO POR IDEP CTA" en www.cta.org.ar / documentos

MESA DE COYUNTURA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS Y FORMACIÓN DE LA CTA: "El proceso de privatizaciones en la Argentina." Documento Complementario De La Propuesta "Shock Distributivo, Autonomía Nacional Y Democratización" en www.cta.org.ar / documentos

MESA-LAGO C: Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina. CEPAL. 1985. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/122667408/Mesa-Lago-Carmelo-El-Desarrollo-de-La-Seguridad-Social-en-America-Latina-Santiago-de-Chile-1985>. Consultado 1-2-2014

NAVARRO RUVALCABA, M.A: Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina, Desacatos mayo Agosto, numero 21. Centro De Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, DF, Mexico pp109-134.

NOVICK, M. y VILLAFÑE, S: (2008): "El trabajo como factor constitutivo de la ciudadanía", en Novick, Marta y Guillermo Pérez Sosto (coord.): El Estado y la reconfiguración de la protección social, Siglo XXI Editores-ITDT-Cátedra UNESCO-MTESS, Buenos Aires.

OSLAK, O: "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000, en www.unpan.org consultado el 27-5-07.

PAUGAM, S. (2007) Las formas elementales de la pobreza. Alianza Editorial. Madrid, 2007

PAUTASSI, L: (2000) El impacto de las reformas estructurales y la nueva legislación laboral sobre la mujer en Argentina. En: Birgin, H. (comp.) "El derecho en el género y el género en el derecho". Buenos Aires, CEADEL.

PÉREZ, P. (2011) jóvenes, estratificación social y oportunidades laborales En Revista lavboratorio. Año XII - Número 24 - Verano 2011 ISSN 1515-6370. Disponible en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/archivos/inicio.htm>

PREVOT SCHAPIRA, Marie-France. Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades. *EURE (Santiago)* [online]. 2002, vol.28, n.85 [citado 2013-07-03], pp. 31-50 . Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500003>.

ROZAS PAGAZA, M: "La intervención profesional un campo problematico tensionado por las transformaciones sociales, económicas y políticas de la sociedad contemporánea" en O Social em Questão - Ano XIII - nº 24 - Jul-Dez 2010.

RUBINZAL D: "Abuelos bajo el paraguas. Aumenta la cobertura previsional." Suplemento "Cash" del diario Página/12 del 2 de Marzo de 2008. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3400-2008-03-02.html>. Consultado: marzo 2014

SEGURA, R: "Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico ISSN 1668-1053 Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 2006.

SADER, E: "Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina." Ediciones CTA, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2008. ISBN 978-987-22065-1-2

SANTOS, M., 1994. O retorno do território. En: Santos, M.; De Souza, M. y Silveira, M. (comp.) Território, Globalização e Fragmentação. Ed. Hucitec.

SCHNEIDER S, PEYRÉ TARTARUGA I.G: "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales" en: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo y LATTUADA, Mario. (Org.). "Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Buenos Aires": Ed. Ciccus, 2006, v. , p. 71-102.

SENADO DE LA NACION Informes de Desarrollo Humano 1999; 2000; 2001; 2002; 2003

SOLDANO, D: “Vivir en territorios desmembrados.” Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005) 2008 en: Ziccardi, Alicia. Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI / Alicia Ziccardi. – Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop, 2008. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/ziccardi/04solda.pdf>, consultado Marzo, 2014.

SVAMPA, M: “La sociedad Excluyente” Taurus, Bs. As. 2005

TORRADO, S: “La Estructura Social Argentina”, Bs. As. 2004 Revista de la CEPAL N° 41, Santiago de Chile. 1990

TORRADO, S: “El ajuste argentino en perspectiva histórica” en TORRADO, Susana (directora) *El costo social del ajuste (Argentina 1976 – 2002). Tomo II.* Edhasa. Buenos Aires, 2010.

TORRADO, S: *La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia.*

Colección claves para todos. Capital Intelectual. Buenos Aires, 2004.

TORRADO, S: “Modelos de Acumulación, regímenes de gobierno y estructura social.” en TORRADO, Susana (directora) *El costo social del ajuste (Argentina 1976 – 2002). Tomo II.* Edhasa. Buenos Aires, 2010.

VUOTTO M. “Acerca del cooperativismo de trabajo en la Argentina” Voces en el Fénix, N° 6 ¿La clase obrera va al Paraíso? La revista del Plan Fénix año 2 número 6 JUNIO 2011. Facultad de Ciencias económicas, UBA.

WACQUANT, L: “Parias Urbanos” .Buenos Aires, Manantial, 2001.