

Pobreza y descuidadania: el proceso de individualización de la cuestión social en Argentina

Poverty and disenfranchisement: the process of individualization of the social issue in Argentina

Pobreza e descuidadania: o processo de individualização da questão social na Argentina

Silvia Fernández Soto* 

Jorge Tripliana** 

RESUMEN

En este trabajo analizamos el caso argentino a partir de mediados de la década del setenta del siglo XX hasta inicios del siglo XXI, comprendiendo la profundidad de los cambios políticos, económicos y sociales desarrollados, los cuales los ubicamos como parte de un proceso más amplio de neoliberalización, que va desarrollando pliegues e impulsos que intensifican los cambios regresivos. Analizamos en el período en estudio las expresiones concretas de las transformaciones estructurales en Argentina. Tomamos como fuente principal datos del sistema de estadísticas nacionales e información de organismos internacionales. Posteriormente presentamos los principales componentes que definen la dinámica hegemónica neoliberal, identificando transiciones de la intervención del Estado hacia políticas residuales, asistenciales focalizadas en la pobreza, cuya contracara constituye el proceso de retracción y desmaterialización de los derechos de ciudadanía alcanzados en el siglo XX.

Palabras claves: Neoliberalismo; Pobreza; Política social; Individualización; Cuestión social.

ABSTRACT

In this paper, we analyze the Argentine case from the mid-1970s to the beginning of the 21st century, understanding the depth of the political, economic, and social changes that took place. We view them as part of a broader process of neoliberalization, which develops layers and impulses that intensify regressive changes. We analyze the concrete expressions of structural transformations in Argentina during the period under study. We use data from the national statistics system and information from international organizations as our primary sources. We then present the main components that define the neoliberal hegemonic dynamic, identifying transitions from state intervention to residual, poverty-focused welfare policies. The other side of the coin is the process of retraction and dematerialization of the citizenship rights achieved in the 20th century.

Keywords: Neoliberalism; Poverty; Social policy; Individualization; Social Question.

RESUMO

Neste artigo analisamos o caso argentino de meados da década de 1970 até o início do século XXI, compreendendo a profundidade das mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas. Entendemo-las como parte de um processo mais amplo de neoliberalização, que desenvolve camadas e impulsos que intensificam mudanças regressivas. Analisamos as expressões concretas das transformações estruturais na Argentina durante o período estudado. Utilizamos dados do sistema estatístico nacional e informações de organismos internacionais como fontes primárias. Em seguida, apresentamos os principais componentes que definem a dinâmica hegemônica neoliberal, identificando transições da intervenção estatal para políticas de bem-estar social residuais e focadas na pobreza. O outro lado da moeda é o processo de retração e desmaterialização dos direitos de cidadania conquistados no século XX.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Pobreza; Política social; Individualização; Questão social.

ARTIGO

<https://doi.org/10.12957/rep.2025.94198>

*Conicet / Proieps-FCH-
Unicen, Tandil, Buenos Aires,
Argentina. Correo electrónico:
silviafernandezsoto@gmail.com.

**Proieps-FCH-Unicen. Tandil,
Buenos Aires, Argentina. Correo
electrónico: jorge.tripliana@gmail.
com.

Como citar: SOTO, S. F.; TRIPIANA,
J. Pobreza y descuidadania:
el proceso de individualización de
la cuestión social en Argentina.
*Em Pauta: teoria social e realidade
contemporânea*, Rio de Janeiro,
v. 23, n. 60, pp. 192-207, set./dez.,
2025. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2025.94198>.

Recebido em 15 de julho de 2025.

Aprovado para publicação em 15 de
agosto de 2025.

Responsável pela aprovação final:
Silene de Moraes Freire



© 2025 A Revista Em Pauta: teoria
social e realidade contemporânea está
licenciada com uma Licença Creative
Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Introducción

En la década del setenta se expresan transformaciones estructurales en la dinámica global de acumulación de capital y en los procesos políticos, sociales y culturales que se habían instituido en dominantes desde la segunda posguerra. Estos cambios se enmarcan en la crisis de acumulación capitalista y en los procesos hegemónicos de respuesta a la misma. Las clases dominantes reconfiguran profundamente las relaciones sociales, reestableciendo un re--ordenamiento global capitalista territorial, económico, político, cuyos rasgos centrales entre otros son: los elevados niveles de transnacionalización de las empresas capitalistas; la mundialización de las relaciones capitalistas de producción; la reducción de costos de transporte y comunicaciones; el desarrollo y tecnificación del capital ficticio (financiero) (Harvey, 2007).

En este trabajo analizamos el caso argentino a partir de mediados de la década del setenta del siglo XX hasta inicios del siglo XXI, comprendiendo la profundidad de los cambios políticos, económicos y sociales desarrollados, los cuales los ubicamos como parte de un proceso más amplio de neoliberalización, que va desarrollando pliegues e impulsos. Observamos tres procesos relacionados: un proceso generalizado e intensivo de empobrecimiento de los sectores trabajadores; una retracción del proceso de ciudadanización, principalmente el componente referido a los derechos sociales, y la consolidación de una modalidad de Intervención Social del Estado (ISE) bajo una concepción liberal asistencial, la cual se asienta en una perspectiva residual individualizante de la cuestión social.

La movilidad vertical descendente, los procesos de concentración de la riqueza, la expansión y consolidación de los procesos de empobrecimiento, ponen en evidencia la ruptura de los procesos de integración social desarrollados desde la postguerra en el país, y la apertura de un período histórico caracterizado por los procesos de repulsión social. La ISE abandona el carácter de garante de la condición social de los asalariados a través de una red de seguridad social y se fragmenta en múltiples intervenciones territoriales específicas, focalizándose en la pobreza, la cual es explicada a través de una noción reduccionista. El problema de la pobreza queda desvinculado de la dinámica general de la sociedad y las relaciones sociales fundamentales que la constituyen, autonomizándose de la dinámica social tanto las descripciones y explicaciones del fenómeno como las propuestas que se construyen al respecto.

En primer lugar, definimos las expresiones concretas de las transformaciones estructurales en Argentina en las últimas tres décadas del siglo XX, tomando como fuente principal datos del sistema de estadísticas nacionales e información de organismos internacionales. Posteriormente presentaremos los principales componentes que definen la dinámica hegemónica neoliberal, identificando transiciones de la ISE hacia políticas

residuales focalizadas en la pobreza, cuya contracara constituye el proceso de retracción de los derechos de ciudadanía.

Las transformaciones estructurales en Argentina

En la Argentina de las últimas tres décadas del siglo XX se observa un proceso de centralización de la propiedad y la riqueza en menos manos, que se corresponde con un proceso de repulsión de los sectores trabajadores de los sectores sociales que ocupaban, despojándolos de conquistas y beneficios sociales institucionalizados, lo que se expresa en la pauperización y proletarización de grandes masas de población, con crecimiento de la miseria consolidada. De aquí se desprende una sociabilidad precarizada, divorciada del trabajo como mecanismo de integración social.

En la década del setenta se reestructura la dinámica del capitalismo en Argentina, los grandes grupos económicos logran a través de los cuadros militares un férreo control de la totalidad del aparato del estado, desde donde se diseña una estrategia múltiple e integral de dominación ligado a los intereses del capital financiero. Esta estrategia de dominación implicó un proceso de disciplinamiento social, centralmente de la clase trabajadora; la inversión de los procesos de distribución del ingreso tornándolos crecientemente regresivos; el endeudamiento externo, con un incremento del 364% durante los años de la dictadura cívico-militar (Schvarzer, 1999); la redefinición de las formas, funciones y acciones del Estado, reduciendo su intervención social a políticas dirigidas a la pobreza, la cual se tornaba cada vez más visible y permanente y abandonado criterios públicos y universales; la transformación de la estructura productiva, abandonando definitivamente el esquema sustitutivo de importaciones basado en la relación producción industrial-Estado Nacional (Aspiazu; Basualdo; Khavisse, 1986; Katz; Kosacoff, 1989; Schvarzer, 1999), por una apertura asociada al proceso de valorización financiera (ver, entre otros, Basualdo, 2000a; 2000b). Este proceso de reestructuración global del capitalismo en Argentina se corresponde con los cambios ocurridos en la dinámica del capital a nivel mundial.

La participación de los sueldos y salarios en el ingreso nacional osciló entre el 40 y el 45% entre los años 1970 y 1975, mientras que en 1989 era sólo el 24% y no ha subido desde entonces (Iñigo Carrera; Podestá, 1997, p. 2). Según Schvarzer (1986), la participación de los asalariados en el ingreso nacional en 1974 era del 47,3%, en 1975 del 49,3%, mientras que en 1976 es del 32,3%, en 1977 el 30,8%; en 1978 era del 31,8%, en 1979 del 32,8% y en 1980 el 34%. El nivel de participación en la distribución de ingresos de los asalariados de la primera mitad de los años setenta no se volverá a alcanzar en las décadas siguientes.

En abril y mayo de 1989 se produce otra caída drástica del salario real en todas las ramas de la actividad, que se prolonga hasta septiembre de 1990, en que es aún menor que en mayo de 1989. Con base 1984 = 100, tenemos: mayo de 1989 = 44,3; febrero de 1990 = 43,7. El movimiento descendente, aunque atenuado continuó. Según FIDE, un organismo privado y de peso a la hora de definir políticas económicas en el país, los salarios reales cayeron un 33% entre 1984/85 y 1992 (Fuente: *Diario Clarín*, 29/11/1992), y desde la implementación de la ley de convertibilidad (marzo 1991) hasta agosto de 1992 el salario medio industrial había disminuido un 15% (Fuente: *Diario Clarín*, 3/8/1992).

Desde que se lleva registro sistemático de la desocupación en los principales aglomerados urbanos de la Argentina (1964), y hasta 1974, ésta tuvo como puntos extremos 7,5% (abril de 1964) y 4,9% (abril de 1974), oscilando generalmente entre el 5 y el 6% de la población económicamente activa. En el quinquenio de 1975 a 1980, la desocupación no supera los cinco puntos. A saber, los datos que se registran según el INDEC son: para abril de 1975: 3,5%; para abril de 1976: 5,2%; para abril de 1977: 3,9%; para abril de 1978: 4,2%; para abril de 1979 y 1980: 2,6%. Un movimiento parecido sigue la subocupación, que se registra desde 1974, y que tiene sus tasas más bajas entre 1977 y 1979.

El desempleo promedio anual crece tendencialmente a partir del piso de 2,6% que se registra en 1980, alcanzando un 6,1% en 1985; 6,3% en 1988 y 7,7% en 1989. En la década del 90 tenemos: 1990:7,5%; 1991:6,5%; 1992:7,0%; 1993:9,6%; 1994: 11,5%; 1995:17,5%; 1996:17,2%; 1997:13,7%; 1998:12,4%, 1999:13,8%. La desocupación mínima en la década del 90 es aproximadamente igual al máximo alcanzado en la década del 80 (CEPAL, 1997; *Diario La Nación*, 5/10/99). En los primeros años de la década del 2000 la desocupación alcanza el 21,5% en mayo de 2002, pico más alto de todo el período. Los valores anuales son: para el año 2000:14,7%, 2001:18,3%, 2002:17,8%. En función de estos datos tenemos que en Argentina la tasa de desempleo urbano, entre los años 2000 y 2003 inclusive, llegó al 16,8%, muy por arriba del promedio registrado para el mismo período en América Latina, que fue del 10,2% (CEPAL, 2004).

Por su parte, la informalización del empleo y la precarización laboral han mantenido su tendencia expansiva. Desde 1990 el 66% de los nuevos ocupados se ha integrado al sector informal, y sólo el 44% de los nuevos ocupados tiene acceso a los servicios de seguridad social (CEPAL, 2004; OIT, 2003). Los salarios reales cayeron, asociado a la caída del nivel de actividad económica. El salario mínimo también cayó drásticamente, empeorando también el nivel adquisitivo de los mismos.

La suma de desocupación y subocupación que nos proporcionaría una primera aproximación al peso de la superpoblación relativa dentro de la masa trabajadora y explotada, tiene las siguientes tasas:

Tabla 1. Tasas de desocupación y subocupación de 1974 a 2002

Año	Ocupación + Subocupación (Porcentaje)
1974	10,3
1975	8,8
1976	10,5
1977	8,0
1978	9,7
1979	6,5
1980	7,1
1981	9,1
1982	12,7
1983	11,8
1984	9,8
1985	13,8
1987	14,2
1988	15,4
1989	17,7
1990	17,9
1991	15,5
1992	15,2
1993	18,7
1994	20,9
1995	29,7
1996	29,7
1997	26,8
1998	26,0
1999	28,1
2000	29,3
2001	34,6
2002	37,7

Fuente: CEPAL, 1997; Ministerio de Trabajo, 2003.

Es decir que en 1974 y 1975 la situación de vida de los trabajadores, tomando como indicadores tanto la situación de los salarios como la desocupación, les era ampliamente favorable en relación a los años venideros, donde la situación se modificó drásticamente. Ya en el año 1976 cae el salario, pero no aumenta la desocupación, por el contrario, tiende a disminuir, lo cual se explica no por razones estrictamente económicas sino por razones políticas.¹ Si a la cantidad de población desocupada se le agrega la que está subocupada se tiene una mejor aproxi-

1 Juan Aleman, secretario de Hacienda de José Martínez de Hoz entre 1976 y 1981, señala que “Los jefes militares decían entonces que no podía haber desocupación, ya que cada desocupado era un guerrillero en potencia. Esto fue una limitación para la política económica, que no permitió concretar la estabilización” (Roberto Aleman, en Diario La Nación, 24/3/1996, citado por Iñigo Carrera y Podestá, 1997, p. 41).

mación a la cantidad de superpoblación relativa: para 1980 es de 7,1%; en 1985 llega al 13,8%; en 1990 al 17,9%, en 1995 es del 29,7% de la PEA; y para agosto de 1999 alcanza el 29,4% de la PEA, lo que equivale a 4 millones de personas. A esto se debe agregar que en 1999 se calcula que unas 400 mil personas, es decir, un 3% de la fuerza laboral abandonaron la búsqueda de trabajo. Se debe tener en cuenta, también, que se elevó el número de personas en planes de empleo transitorio de 140.000 personas en mayo a 190.000 en agosto (*Diario Clarín*, 8/10/99).

A fines de la década del ochenta, como consecuencia de las transformaciones regresivas iniciadas a mediados de la década del 70, se hace claramente visible el problema de la pobreza en la sociedad argentina, prolongándose sostenidamente hasta nuestros días, lo cual ha abundado en un conjunto de trabajos que han señalado tanto el alcance cuantitativo como las características del fenómeno (INDEC, 1984; 1990; CEPA, 1993, 1994). Los trabajos realizados por las instituciones oficiales de la Argentina en relación al relevamiento de datos, y otros publicados por su encargo, señalaron la existencia de dos tipos de pobreza: la denominada estructural y los nuevos pobres o empobrecidos a causa de las sucesivas políticas de ajuste implementadas en el país. En relación a los trabajos elaborados los pobres estructurales han sido identificados como hogares con necesidades básicas insatisfechas, en tanto los otros como pobres ubicados por debajo de la línea de pobreza.

Tomando como fuente el estudio mencionado del Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (CEPA), tenemos los siguientes resultados en relación a la medición de los Hogares debajo de la línea de pobreza: mayo de 1974: 2,6%; 1980 = 7,5%; 1985 = 17,1%; 1988 = 25,7%; 1989 = 21,5%; 1990 = 35,3%; 1991 = 21,8% 1992 = 15,6%; 1993 = 13,6%; 1994 = 11,9%; 1995 = 16,3%. Si consideramos la población que involucra tenemos un incremento acelerado a partir de 1995 hasta el 2002: 1995, 29,4%; 2000, 32,8%; 2001, 38, 5%; 2002, 53,3%. (PNUD, 2002, p. 82)

Es decir que, según datos del INDEC (1984; 1990; 2003; 2004), entre 1980 y 1990 el porcentaje de población pobre se duplica, elevándose del 8,3% al 21,5%; y se cuadruplica entre 1980 y 2001, pasando de un 35,4% de la población al 53 % en el 2002. Al mismo tiempo los datos indican que no sólo aumenta aceleradamente la cantidad de pobres sino también la intensidad, es decir se registra al interior de la pobreza un incremento de población que no alcanza a satisfacer la canasta alimentaria, ubicándose en la denominada indigencia. Para el 2002, el índice de pobreza de la Argentina, por primera vez en su historia, supera el promedio de los países de América Latina.

En cuanto a las tendencias de los índices PG y FGT² entre 1999/03, Argentina nos muestra que mientras el índice de recuento de la pobreza se multiplicó por 2.1, la brecha

2 El análisis de la magnitud y tendencias de la pobreza es complementado en el informe de la CEPAL (2004), con los índices de brecha de la pobreza (PG, poverty gap) y de severidad de la pobreza (FGT) índice elaborado por Foster, Greer y Thorbecke, (1984, los cuales indican “qué tan pobres son los pobres” y “cuán dispersos son sus ingresos”.

de la pobreza lo hizo casi por tres y su severidad por 3.5. Esto revela que, además del aumento de la proporción de personas pobres, se produjo un deterioro adicional del ingreso medio y de su distribución entre los pobres. (CEPAL, 2004, p. 12)

Según estimaciones realizadas por el Banco Mundial, para 1999 la pobreza rural alcanza a más del 70% de la población que vive en el campo argentino. Esto significa que la gran mayoría de los 3,5 millones de argentinos que viven en el campo lo hacen en la miseria. Según esta estimación, en las regiones del norte de nuestro país la situación es aún peor: en el Noroeste el 38% de la población vive en la indigencia; en el Noreste, es el 31% de la población la que está en esta situación (Banco Mundial, citado en *Diario Página 12*, 13/6/99, p. 12).

Los mismos organismos internacionales reconocen que los pobres identificados en función de la insuficiencia de recursos monetarios, es decir, utilizando el método de la línea de pobreza, está expresando directamente el problema laboral de cada vez más amplios contingentes sociales, medido tanto en términos de desocupación como en situaciones precarias de trabajo con bajas remuneraciones. En este caso los empleos son en sectores de baja productividad, muy inestables y sin acceso a prestaciones de salud y jubilación. Al mismo tiempo señalan que el factor educativo ha influido en las posibilidades de obtención de empleo de calidad, pero en el caso argentino queda en evidencia que se suman a esta situación histórica procesos de repulsión más amplios que van dejando fuera de condiciones estables de trabajo a sectores con niveles educativos altos (secundario completo y universitarios).

En el período, Argentina manifiesta un incremento sostenido de la desigualdad. En este sentido, uno de los rasgos más sobresalientes de la situación social del país en las últimas décadas es la concentración del ingreso. Una aproximación al análisis de este fenómeno parte de caracterizar la estructura distributiva prevaleciente en el país a partir del porcentaje del ingreso total que reciben los hogares, ordenados en forma ascendente según su ingreso *per cápita*. Empezando por el extremo inferior, se observa para el año 2000 que, en promedio, la participación de los dos primeros quintiles de hogares (el 40 % más pobre) se coloca en torno al 12,2 % de los ingresos totales. Por su parte el grupo conformado por el tercer quintil (zona media de la distribución) recibe un 14,2 %. Por último, el cuarto quintil recibe el 22% de los ingresos, mientras el último quintil capta más de la mitad de los ingresos, 51,5% (PNUD, 2002). Ordenados los hogares por deciles, también en forma ascendente según su ingreso *per cápita*, se observa más claramente que los deciles superiores concentran fuertemente la mayor proporción de los ingresos. Para el año 2002, los deciles octavo y noveno se apropian del 25,3% de los ingresos, mientras que el decil más rico se apropia del 42,1 % de los ingresos totales. (CEPAL, 2004).

Si observamos los datos promedios para el mismo año de los países de Latinoamérica, visualizamos que Argentina configura una estructura distributiva más desigual, con una tendencia mayor de concentración:

Comenzando por el extremo inferior de la distribución de ingresos, se observa que, en promedio, la participación de los cuatro primeros deciles de hogares (...) se ubica en torno al 13,6 % de los ingresos totales. Por su parte, el grupo conformado por los hogares de los deciles quinto, sexto, y séptimo (...) reciben un 23 % de los recursos totales del país, a la vez que deciles octavo y noveno captan el 27,3%. Por último, el decil más rico capta en promedio el 36,1% de los ingresos de los hogares en los países de América Latina. (CEPAL, 2004, p. 41)

Evaluando el coeficiente de Gini de distribución del ingreso entre 1990 y el 2002, se observa un deterioro persistente en esta materia. Es decir, los datos confirman para Argentina niveles altos y crecientes de concentración del ingreso, lo que ha generado que vaya cambiando de categoría en función de la estratificación de países según el grado de desigualdad.³ Los valores utilizando este coeficiente señalan para 1990: 0,501 (Grado de desigualdad medio); para 1994: 0,539 (Grado de desigualdad medio); para 1997: 0,53 (Grado de desigualdad alto); para 1999: 0,542 (Grado de desigualdad alto), para 2002: 0,590 (Grado de desigualdad muy alto) (CEPAL, 2004).

Estos datos colocan a Argentina, para el año 2002, entre los países de mayor desigualdad y mayor concentración de la región. Expresan la significativa concentración del ingreso en el 10% de los hogares colocados en la parte superior de la escala distributiva, lo cual se puede ver al comparar la distancia entre el ingreso per cápita medio de los hogares del decil más rico y el de los cuatro deciles más pobres. En el 2002 la brecha que separa estos universos era de 20 veces mayor los ingresos del decil 10 en relación a los más pobres.

Algunos datos globales desde la década del setenta reflejan el proceso con mayor certeza. Para el año 1974, el 30% de la población argentina con menores ingresos recibía el 11,3% del ingreso nacional; este porcentaje disminuye al 10,5%, en promedio, bajo el gobierno militar entre los años 1987 y 1983; es de 9,9% del ingreso nacional en los primeros años del gobierno radical, alcanza el 9,7% después de la hiperinflación, y llega al 8,2% en el gobierno menemista en la década del noventa. Es decir que, en veinte años los más pobres de la población argentina vieron reducirse en un 28% su participación en el ingreso nacional.

Los procesos asociados de concentración y centralización del capital se consolidan en el período, dejando como secuela una nueva fisonomía social, en donde los cambios en la composición de los sectores trabajadores aparecen como los más notables, pero no son los únicos: la centralización de la riqueza en menos manos, la pauperización y proletarianización de la población son movimientos imbricados en un proceso único, que lleva a la

3 La CEPAL construye una tipología de estratificación de países de acuerdo con el coeficiente de Gini de distribución del Ingreso. En función de los grados de desigualdad de los países define: Muy alto: 0,5800 - 1; Alto: 0,5200 - 0,5799; Medio: 0,4700 - 0,5199; Bajo: 0 - 0,4699.

conformación de las nuevas características que asume la organización social en la Argentina: se desarrolla un proceso de descuidadización, de pérdida de niveles de ciudadanía de la mayor parte de la sociedad, una de cuyas expresiones es la crisis de las mediaciones políticas existentes.

Las tendencias observadas confirman el movimiento regresivo general y contrario para los sectores trabajadores, convirtiendo el tema político, el problema de los derechos universales, en un problema estratégico. Estas mediaciones políticas, en cuestión desde la década del setenta, implicaron una construcción histórica desde fines del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, en el marco de la cual las clases trabajadoras lograron diversas conquistas, “equilibrios de compromiso” que se han traducido claramente en un proceso de ampliación del Estado en general y en un proceso específico de ampliación de la ciudadanía, concretándose en derechos sociales. Bajo este patrón, el Estado apareció con una fuerte participación reguladora, promoviendo una política anticíclica, garantizando servicios sociales públicos, dotando de infraestructura social en el proceso de urbanización capitalista, garantizando derechos sociales y participando en procesos de redistribución progresivos. Todo esto en el marco de una fuerte asociación funcional entre productividad y rentabilidad económica con empleo y consumo masivo de las clases trabajadoras. La sociedad resultante parecía confirmar niveles de bienestar y satisfacción progresivos y duraderos. De esta manera, desde mediados de los años setenta comienza un proceso que pone fin a un patrón fordista/keynesiano asociado a la expansión del bienestar social.

Cambio en los patrones de integración social: del seguro social a la lógica liberal asistencial

Al igual que ocurre en los países centrales, en la periferia las consecuencias de la Gran Depresión son importantes. Las sociedades latinoamericanas habían desarrollado una peculiar inserción en el mercado mundial, que dominaban los países desarrollados, a través de un modelo primario-exportador, e importador de bienes manufacturados. La crisis de los años treinta impone un cambio estructural en el funcionamiento del capitalismo en la región, que adquiere forma más definida hacia los años cuarenta. No es ajeno a la implantación de un nuevo modelo de acumulación en la región el reconocimiento de nuevos actores sociales, lo cual da como resultado un cambio en la relación Estado y sociedad civil.

En este contexto, en la Argentina se fortalece la participación activa del Estado en la economía y la reproducción en general. En el campo económico, cobra forma un nuevo modelo de acumulación, por sustitución de importaciones de bienes manufacturados, viabilizado por la importante presencia del Estado en el proceso productivo, como productor y controlador, y en la regulación de la reproducción social; favoreciendo la redistri-

bución del ingreso hacia el sector asalariado. Tanto el reconocimiento a las organizaciones obreras como la expansión del derecho al voto, permite la expansión de las regulaciones laborales tendientes a proteger a los trabajadores, como por ejemplo el trabajo de las mujeres y menores, la duración de la jornada de trabajo, o el descanso; y de instituciones de la seguridad social, como los seguros contra accidentes de trabajo, las pensiones y los sistemas de salud.

Estos elementos dan cuenta de la consolidación del sistema de políticas sociales, y expresan la relevancia que adquirió la figura del trabajador asalariado, fortaleciéndose el esquema del seguro social (fragmentado y estratificado de acuerdo a la inserción ocupacional), que se expande manteniendo disparidades de acceso a los bienes y servicios públicos tanto en calidad como en cantidad. Su construcción expresa, por un lado, las reivindicaciones de diferentes grupos, y, por otro lado, el ritmo de acumulación capitalista y las modificaciones del mercado de trabajo, particularmente el movimiento de ensanchamiento/retracción del universo de trabajadores formales e informales.

También se desarrollaron políticas sociales inspiradas con una lógica universalista. En general se puede afirmar que tanto el sistema educativo como el de salud presentan características y aspiraciones de universalidad y gratuidad, aunque permanezcan diferencias y disparidades en la materialización de los servicios. En síntesis, lo más extendido como sistema ha sido como núcleo duro un seguro social ligado al mercado de trabajo formal y marginalmente una asistencia social residual dirigida a atender a los sectores sociales más pobres.

Este esquema comienza a entrar en crisis a mediados de la década del setenta con la lógica neoliberal de la dictadura, y el viraje registrado en la década del noventa confirma el nuevo “patrón de tratamiento de lo social”, basado en una lógica política diferente al esquema del seguro, reconfigurándose los principios de organización del sistema a través de las reformas neoliberales, bajo los componentes de la descentralización, la focalización, la individualización y la privatización. Se puede afirmar, entonces, que la neoliberalización como proyecto de las clases dominantes, se concreta en una procesualidad que adquiere en la experiencia argentina diversos pliegues, consolidándose en la década de los años noventa. La instrumentación del terrorismo de Estado y la represión político-económica como mecanismo de imposición del nuevo proyecto de sociedad, sienta las bases que posibilitan la consolidación posterior del proyecto neoliberal, trastocando las condiciones económicas, sociales y políticas pre-existentes.

A fines de la década del 80 se intensifican las dimensiones de la crisis, expresándose en una elevada inflación, el aumento del déficit fiscal, y un elevado endeudamiento externo. Esto generaba procesos de devaluación de los salarios lo cual fue acompañado por un aumento de la conflictividad social. Se cierra la década con una crisis hiperinflaciona-

ria en 1989 y la asunción como presidente de Carlos Menem, que extiende su mandato por un doble período hasta diciembre de 1999. En esos años se sancionan una serie de reformas de liberalización económica y flexibilización laboral, apoyadas por organismos internacionales y la clase empresarial, quienes recomendaban “flexibilizar las restricciones que coartan la libre decisión de los empleadores acerca del empleo y el uso de la fuerza de trabajo, y recortar el poder sindical en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo” (Marshall, 2001, p. 161).

En esta disposición regresiva de las relaciones sociales fundamentales, y en una sociedad donde la cuestión de la desocupación se muestra como una realidad que afecta a grandes sectores de la población, se crea en 1991 la “Ley Nacional de Empleo” número 24.013, que incorpora un conjunto de normas flexibilizadoras, que se extenderán y profundizarán con otras medidas tomadas a lo largo de la década. Esto habilitó los llamados “contratos basura”, modalidades de contratación sin garantizar estabilidad, eliminando o reduciendo la indemnización por despido hasta entonces vigente; habilitó modalidades de flexibilidad laboral (polivalencia y movilidad funcional) y permitió la violación del límite máximo de jornada laboral histórico establecido por normativa internacional de 8 horas diarias o 48 semanales (Recalde, 2011).

La Ley 24.013 establece la creación por primera vez del Fondo Nacional de Empleo, que tendrá a su cargo el pago de las prestaciones destinadas a la cobertura del desempleo, con un objetivo de contención y paliativo en un contexto de expansión de la desocupación. Este fondo intervino financiando el seguro de desempleo y “políticas activas” que empiezan a configurar el mundo de los programas de empleo. El seguro de desempleo adquiere un carácter mínimo en relación a la concreción de la prestación, incluía como beneficiarios a los trabajadores despedidos del sector formal, que acrediten una situación legal de desempleo (cuyo despido sea por fuerza mayor o sin causa justa) y con aportes al sistema de Seguridad Social durante un mínimo de 12 meses en los últimos 3 años. Quedan excluidos del beneficio los trabajadores de la construcción, trabajadores rurales, del servicio doméstico, quienes busquen su primer empleo y trabajadores del Estado, en un contexto privatizador donde el Estado bajo los procesos de “racionalización del gasto público” se constituyó en un foco sistemático de repulsión de trabajadores. Además, por supuesto, están excluidos todos aquellos trabajadores insertos en situaciones de informalidad laboral. El sistema prevé una escala decreciente en la prestación monetaria y la duración del pago se sujeta al lapso de aportes al sistema de Seguridad Social en los últimos 3 años anteriores al despido.

La selectividad diseñada genera una acotada cobertura de la población desocupada, no llega a cubrir a lo largo de la década del noventa ni el 10 % de los desocupados (Marshall, 1997). En el contexto imperante, profundamente adverso a los intereses de los traba-

jadores, la medida instituida en 1991 es sometida a un procedimiento de selectividad residual que tramó en su aplicación fuertes restricciones de sus alcances. Primero exigiendo la formalidad legal del trabajo, en un mercado de trabajo caracterizado por la informalidad, excluyendo categorías laborales fuertemente castigadas en el proceso de reestructuración económica general. De esta manera, el seguro de desempleo, si bien encuentra sus raíces en un esquema asegurador⁴, adquiere en la década del noventa la lógica liberal-asistencial del período, no expandiéndose su componente protector, y siendo exigua la capacidad desmercantilizadora en la trama de relaciones sociales generales. Las rigurosas condiciones de selectividad para el acceso a los beneficios, hacen que el seguro de desempleo no se constituya en un elemento institucional de ratificación y ampliación de los derechos sociales; por el contrario, se metamorfosea de la lógica liberal-asistencial general.

Junto con este tratamiento del problema de la desocupación a través del seguro de desempleo bajo estrictos criterios de selectividad, se completa el cuadro con los planes sociales para el contingente creciente de desocupados, estrategia política institucional que se hace masiva después de las manifestaciones de la crisis de los sucesos de diciembre de 2001. Frente a un cuadro de agudo cuestionamiento al proyecto imperante, el gobierno de Eduardo Duhalde crea el 22 de enero de 2002 el Programa Jefas y Jefes de Hogar mediante el Decreto 165/02, dirigido al desocupado/a y al mismo tiempo responsable de una familia en su condición de Jefa o Jefe de Hogar con hijos a cargo. La medida persigue “asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”, a través de una transferencia monetaria directa a la “Jefa” o “Jefe de Hogar” seleccionado, exigiendo a cambio condicionalidades en materia educativa y sanitaria, y la contraprestación del beneficiario en actividades laborales específicas o actividades de formación o capacitación profesional. El beneficio consiste en \$150, equivalente a 40 dólares mensuales (calculado a octubre del 2002), y una obligación horaria equivalente a 4hs diarias.

El subsidio se colocó en un nivel muy por debajo del salario mínimo, asociado al mismo tiempo con la noción de contraprestación y de reserva de este contingente, es decir en términos discursivos se señala el carácter temporal del beneficio, el cual caducaría ante una oferta de trabajo en relación a la potencial dinámica “incluyente” del mercado de trabajo. En la práctica “los jefes” han combinado el subsidio con la inserción precaria e informal en el mercado de trabajo, abonando la tendencia a la precarización del trabajo. El Estado participa con esta modalidad de intervención en la ratificación del empleo

4 Como institución, el seguro se asienta en la perspectiva de la “previsión” de las contingencias, incluyendo como posibilidad la “pérdida del empleo” por condiciones socio históricas de la dinámica de la sociedad capitalista, que exceden la voluntad individual de los sujetos trabajadores. Se ha destacado en la literatura el carácter protector que adquieren los seguros de desempleo para los trabajadores ante la pérdida del empleo. Al mismo tiempo, el monto definido participa en la puja más general del nivel mínimo de los salarios.

temporal e informal, sin protección previsional y social, lo cual significa la institucionalización del empleo precario, colocándose en sintonía con el movimiento regresivo para los intereses de los sectores trabajadores y convalidando lo que la OIT categoriza como “trabajo indecente”. Al mismo tiempo, poniendo en relación pobreza con el subsidio, se observa la insuficiencia de los ingresos garantizados para cubrir una canasta alimentaria básica⁵, por lo cual es un subsidio que no altera los niveles de pobreza existentes en el país.

Esos apuntes ejemplificadores de la lógica política institucional en materia social desarrollada en las últimas décadas, ratifican los cambios observados en materia de intervención del Estado hacia una concepción liberal que individualiza “negativamente” sus acciones, siendo funcional a los procesos de mercantilización social.

Consideraciones finales

La experiencia argentina presenta, desde mediados de la década del setenta, procesos relacionados que dan cuenta de una movilidad vertical descendente: concentración de la riqueza y expansión y consolidación de procesos de empobrecimiento. En su conjunto se pone en evidencia la ruptura de los procesos de “integración social” desarrollados en la segunda posguerra en el país como expresión de “equilibrios de compromisos” conquistados por los sectores trabajadores y la apertura de un período histórico caracterizado por los procesos de repulsión social. La política social renuncia a constituirse en la garantía de la condición social de los asalariados a través de una red de seguridad social y se escinde en múltiples intervenciones territoriales específicas, focalizándose en la pobreza. El sujeto es el “pobre individualizado” que se ubica en los límites de la supervivencia física repelido de los “mecanismos de integración” del mercado de trabajo que operaron claramente en la segunda posguerra; definido por las carencias que individualmente demuestra. La política social se tiñe de una lógica liberal asistencial y se constituye bajo este perfil en un mecanismo del proceso más general de retracción de la ciudadanía.

En este marco, la ISE se realiza bajo un fuerte proceso de parcialización y fragmentación de la cuestión social que se traduce en múltiples programas específicos. De ahí se deriva la categorización de problemáticas y de sujetos específicos abstraídos de sus aspectos histórico-sociales determinantes. La pobreza no es comprendida como un proceso constitutivo de la clase trabajadora en la dinámica más general de la sociedad y en función al movimiento histórico de las relaciones fundamentales que se organizan en el seno de la misma. En correspondencia con esta concepción dominante, los programas dirigidos a la pobreza configuran una intervención estratégica que procura administrar expresiones específicas de la cuestión social incorporando en forma parcial y restringida demandas

5 A octubre del 2002 es de 320, 56 pesos, lo cual significa unos 85,7 dólares (BCRA).

sociales, participando en la cobertura de niveles mínimos de consumo (centralmente alimentario) de miembros de las clases trabajadoras.

En este sentido, es posible afirmar que la resolución de conflictos de valores en sociedades desiguales se realiza de acuerdo con el grado de organización de los distintos grupos sociales, a fin de hacer reconocer sus demandas, lo cual, a grandes rasgos, refiere a su organización sindical y político-social. El desmantelamiento del sistema de protección social en la Argentina en las últimas décadas del siglo XX, muestra la magnitud de la derrota de los sectores trabajadores. La política social focalizada con auge en los años noventa, y que continúa hasta la actualidad, es realizable por esa derrota, que sólo trabajosamente muestra signos de revertirse a través de nuevas formas organizativas y nuevos escenarios en la lucha sindical. Mientras este cuadro social se mantenga con las desigualdades estructurales que lo caracterizan, el debate sobre la política social quedará reducido, como hasta ahora, en términos de “eficiencia”: cómo gastar menos con mejores “resultados”. La apertura de nuevas formas de debate sobre el tema que coloquen nuevos interrogantes colocados en este clivaje más estructural retomando al mismo tiempo clásicas interpretaciones de la cuestión social, implicará la llegada de nuevos tiempos en la sociedad argentina.

Contribuciones del autor: no aplica.

Agradecimientos: no aplica.

Agencia financiadora: no aplica.

Aprobación del Comité de Ética: no aplica.

Conflicto de intereses: no aplica.

Referencias

ARGENTINA. Ministerio de Justicia de la Nación. *Ley Nacional de Empleo n° 24.013-1991*, 1991.

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo. *Boletín de Estadísticas Laborales*. Buenos Aires, 2003.

ASPIAZU, D; BASUALDO, E; KHAVISSE, M. *El nuevo poder económico en la argentina de los años ochenta*. Buenos Aires: Legasa, 1986.

BANCO MUNDIAL. *An analysis of Poverty in Argentina*. Documento de trabajo, 1999.

BASUALDO, E. *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*. Buenos Aires: FLACSO- UNQ- IDEP, 2000a.

BASUALDO, E. *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*. Buenos Aires: FLACSO- UNQ- IDEP, 2000b.

CEPA - Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. *Doc. de Trabajo n° 1, n° 2 y n° 3*. Buenos Aires, 1993, 1994.

CEPAL. *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile, 1997.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, 2004.

Decreto N°165 del año 2002, Creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Diario *Página 12*. Nota de M. Montenegro, 13/06/1999. Argentina.

FOSTER, J.; GREER, J. y THORBECKE E. “A class of decomposable poverty measures”, *Econometrica*; vol. 52. 1984.

HARVEY, D. *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones AKA, 2007.

INDEC. *La pobreza en Argentina*, Serie Estudios N° 1. Buenos Aires, 1984.

INDEC. *La pobreza urbana en Argentina*. Buenos Aires, 1990.

INDEC. Información de prensa. *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos*. Buenos Aires, mayo de 2003. Disponible en: www.indec.gov.ar. Acceso en: 03 set. 2025.

INDEC. Información de prensa. *Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total*, Buenos Aires, enero de 2004.

IÑIGO CARRERA, N.; PODESTÁ, J. *Las nuevas condiciones en la disposición de fuerzas objetiva*. La situación del proletariado en PIMSA, 1997, Documentos y Comunicaciones 1997. KATZ, C. y KOSACOFF, B. *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires. CEPAL. 1989. MARSHAL, A. *Política económica e institucionales laborales en la regulación del mercado de trabajo: análisis comparativo de Argentina, México y Perú*. *Revista Ciclos*, n° 21, año XI, pp.149-179, 2001.

MARSHAL, A. “Protección del empleo en América Latina: Las reformas de los ’90 y sus efectos en el mercado de trabajo”. En: VILLANUEVA, E. (Coord.). *Empleo y Globalización*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1997.

OIT. *Panorama laboral 2003: América Latina y el Caribe*. Lima, Perú. 2003.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina*. Buenos Aires, 2002.

RECALDE, H. Reformas laborales durante la convertibilidad y la posconvertibilidad. *Voces del Fénix*, n° 6, 2011.

SCHVARZER, J. *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hispamérica, 1986.

SCHVARZER, J. *Implantación de un modelo económico*. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000. Buenos Aires: AZ, 1999.