

CUESTIÓN SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL EN EL CAPITALISMO CONTEMPORÁNEO: tendencias y sentidos políticos. Reflexiones a partir de la experiencia reciente Argentina.

Silvia Fernández Soto

Universidad Nacional Del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

CUESTIÓN SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL EN EL CAPITALISMO CONTEMPORÁNEO:

Tendencias y sentidos políticos. Reflexiones a partir de la experiencia reciente Argentina.

Resumen: Este artículo enfatiza las tendencias y los sentidos políticos de esos procesos en los marcos de la experiencia reciente de la sociedad argentina. Configura la centralidad de la pobreza y la expansión del modelo de protección social, destinado a los más pobres en el contexto de la contrarreforma neoliberal, ya que se trata de un modelo que promueve la despolitización de las desigualdades y la naturalización de las necesidades sociales. De entre los trazos característicos de ese modelo, destaca la individualización, la fragmentación y la culpabilidad. Llama la atención, por lo tanto, para el desafío intelectual de comprender la reconfiguración de la intervención social del Estado en atender a las demandas relacionadas a la pobreza, en el ámbito de las transformaciones generales de la sociedad capitalista.

Palabras-clave: Cuestión Social, política social, pobreza y capitalismo contemporáneo.

THE SOCIAL ISSUE IN THE CONTEMPORARY CAPITALISM: tendencies, political senses, and reflections based on the recent experience in Argentina

Abstract: The social issue and the social politics in the contemporary capitalism are the main focus of this paper. The tendencies and the political senses of these processes on the recent experience of the Argentinean society are emphasized. The centrality of poverty and the expansion of the social protection model aimed at the poorest in the context of the neoliberal counter reform are outlined. It is a model which promotes the depoliticization of the inequalities and the naturalization of the social needs. Among the peculiar traces of such model, we may highlight: individualization, fragmentation, and blaming. The attention is therefore aimed at the intellectual challenge of understanding the reconfiguration of the State's social intervention while satisfying the demands regarding poverty, in the scope of the general transformations of the capitalist society.

Keywords: Social issue, social politics, poverty and contemporary capitalism

Recebido em 15.04.2009. Aprovado em 16.06.2009.

1 INTRODUCCIÓN¹

Desde fines de la década del sesenta y principios de la década del 70, el capitalismo, como sistema mundial, sufre mutaciones significativas. Entendiendo que su esencia como sistema de producción es el mantenimiento de la tasa de ganancia, la posibilidad del cuestionamiento global a la misma, por la forma histórica que asume la distribución de la riqueza al comienzo de la década del setenta, induce transformaciones que tendrán consecuencias sociales profundas.

En términos de la caracterización de las políticas sociales en el último período, estas transformaciones implican un deslizamiento conceptual de profunda significación práctica, la reducción del tratamiento político-institucional de la “cuestión social” a la atención de la pobreza. Predomina una concepción minimalista y simplificadora de la pobreza, entendiéndola centralmente como carencia.

Sin embargo, el término pobreza en la sociedad moderna hace referencia a un proceso relacional que sólo puede explicarse comprendiendo los niveles de desigualdad social, y que por ende se remite a la constitución de la riqueza en la sociedad. En este sentido, comprender su configuración nos remite a observar los procesos de organización que constituyen la sociedad, tal como se ha planteado en los estudios clásicos del período de consolidación del capitalismo industrial, que conforman una matriz de reflexión crítica sobre los tratamientos habituales de la cuestión social en nuestros días. Esta perspectiva crítica nos permite superar las mistificaciones construidas, comprendiendo el carácter relacional y conflictivo que contiene la denominada “cuestión social” y las respuestas institucionales para su “tratamiento”. Expresa el proceso histórico de politización de la desigualdad social en el marco del desarrollo de la sociedad capitalista, expresando al mismo tiempo la lucha política de los trabajadores y las estrategias de dominio de la burguesía.

Lo que se expresa en la actualidad en términos hegemónicos como “nueva cuestión social” no implica la superación de las relaciones de desigualdad, sino nuevas maneras de nombrar las históricas relaciones antagónicas contenidas en las relaciones sociales fundamentales. Pretendemos con este trabajo comprender, desde una perspectiva histórica amplia, los rasgos característicos de la intervención social del Estado en los últimos años, observando el desplazamiento de los sistemas de protección social colectivos constituidos bajo principios del seguro y la seguridad social, al mundo de los programas asistenciales.

2 LA ETAPA ACTUAL CAPITALISTA:

contrarreforma neoliberal, la centralidad de la pobreza y la expansión de la asistencia mínima.

Atendiendo a las distintas fluctuaciones y crisis del capitalismo contemporáneo, se podrían establecer al menos dos períodos: una primera etapa que abarcaría desde la salida de la crisis mundial de 1929/30, hasta la crisis del petróleo de inicios de la década del 70; y un segundo período que daría cuenta, a grandes rasgos, y teniendo en cuenta la desigualdad entre países, de lo ocurrido entre mediados de los años setenta y la actualidad con la crisis capitalista en el corazón del imperio.

Partir de estos grandes períodos nos presenta la utilidad de permitirnos observar el todo como grandes movimientos en la relación del capital. Así, en la conformación de esta relación en “los años dorados del capitalismo” (HOBBSAWM, 1995), se manifiesta con claridad tanto la expansión del mercado, inherente al sistema capitalista desde su conformación como capitalismo mercantil, y también del Estado, novedad que trae aparejada esta etapa y que permitió tanto en los países centrales del sistema capitalista como en los de la periferia o “tercer mundo” la implementación de una serie de políticas que ponían de manifiesto el peso específico del movimiento obrero a través de la legislación social, la fuerza sindical, el control del proceso de trabajo y el peso político a través de sus organizaciones. Esta combinación manifiesta, de acuerdo a como lo señalara oportunamente E. Mandel, la imposición por el movimiento obrero de un aumento cuantitativo del nivel objetivo de solidaridad de clase. El peso del movimiento obrero actuó en la sociedad para mejor proteger a todas las capas más desfavorecidas. Este es el contenido más general de todo cuanto ocurrió desde la crisis de los años 30.²

La nueva etapa en esta periodización general dará lugar a una nueva relación entre Estado y mercado, ahora bajo el predominio claro de la rama financiera del gran capital. Esto significará un retroceso respecto de las conquistas del período previo, así como diferencias sustanciales entre los países.

Para el caso de la Argentina, como país dependiente con un capitalismo desarrollado, el cambio de etapa comienza a cobrar forma hacia 1975/1976, con el advenimiento de la última dictadura militar, proceso que se manifiesta en forma similar a otros países de la región: la imposición del capital de la asunción de las fuerzas armadas del control del Estado para garantizar el cambio en la correlación de fuerzas sociales que permita la imposición de un nuevo modelo de sociedad. El fin del proceso evidencia la culminación de la forma de organización social

centrada en el capital industrial, y su reemplazo por la forma de organización social que impone el capital financiero. Se da un cambio fundamental en las condiciones generales de la producción, lo cual supone que la sociedad argentina actual sea cualitativamente distinta de la que llega hasta la década del 70.

En esta nueva etapa, la "cuestión social" pasa a ser la "pobreza". Las estrategias político institucionales se centran en programas asistenciales de "enfrentamiento de la pobreza".

El desempleo elevado y masivo, la precariedad, la reducción de los salarios reales, y el deterioro de la participación de los asalariados en la distribución de la riqueza durante las últimas tres décadas, dieron lugar a elevados porcentajes de población situada debajo de la línea de pobreza y del mínimo de subsistencia, calculados en términos monetarios; y con múltiples necesidades básicas insatisfechas.

La expansión de esta masa de pobres, constituida por múltiples situaciones de privación y resultado de diversas trayectorias de descenso social, empieza a ser visualizada por los organismos financieros internacionales, en especial el Banco Mundial³, como una situación potencialmente conflictiva. Por lo cual advierten a través de diversos documentos a los gobiernos y al mismo tiempo construyen desde perspectivas teóricas económicas neoclásicas ortodoxas, definiciones sobre las causas de la pobreza, de las cuales se desprenden una batería de propuestas.

El debate quedó reducido centralmente a la consideración de "las necesidades básicas" entroncadas a la idea de provisión de bienes y/o ingresos mínimos a los que quedan fuera del mercado. Es a partir de estos principios que se diseñaron políticas sociales y asistenciales focalizadas, dirigidas a sectores o categorías socio-profesionales específicas, las cuales actuarían "conteniendo" los efectos negativos de las reformas estructurales. El Estado tiene el papel de proveer mínimos niveles de satisfactores a los pobres, debido a "fallas de mercado" promoviendo niveles "mínimos de equidad"⁴.

La atención a la cuestión social se reduce a los pobres, se construye un modelo de "protección social para pobres"⁵, desplazamiento que implica la desvinculación de la condición de ciudadanía universal y la fragmentación de la intervención social del Estado en múltiples territorios, adquiriendo formas tutelares asistenciales a nivel local, pero asociadas con las estrategias y transformaciones globales del capital⁶.

Se abandona la preocupación por la reducción de la desigualdad y se sustituye la preocupación por la construcción de una política social "eficiente", cuyo objetivo principal fuese el "combate a la pobreza", atendiendo a las

fallas del mercado que se van presentando. Las principales respuestas debían desprenderse del crecimiento económico sostenido, para lo cual se debía atribuir primacía a la inversión, controlando los costos laborales, centralmente el crecimiento de los salarios reales. Esto crearía empleos en empresas dispuestas a invertir en el país, en un contexto institucional donde el mercado debía desplegar su lógica sin obstáculos extraeconómicos, de modo tal de "derramar" sus beneficios a toda la estructura social y contribuir a la eliminación o reducción de la pobreza. La experiencia histórica de las últimas décadas nos muestra que el crecimiento económico no implica pleno empleo ni una equitativa distribución del ingreso. Prevalció un crecimiento económico basado en el crecimiento del desempleo, subempleo, precariedad, informalidad y trabajo no registrado⁷.

3 EL CORRIMIENTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL HACIA LA POBREZA: Fragmentación, individualización, culpabilización

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 son procesos imbricados en un proceso único que lleva a la conformación de las nuevas características que asume la organización social en la Argentina⁸. El conjunto de estos procesos concuerdan con un proceso de descuidadización o 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. Estas tendencias confirman el movimiento regresivo y contrario para los sectores trabajadores, convirtiendo el tema político, el problema de los derechos universales en un problema estratégico de los procesos de lucha.

El cambio registrado en la década del noventa, consolida la nueva matriz de Intervención social del Estado, basada en una lógica política diferente al clásico esquema del seguro social, reorganizándose sistema institucional bajo los principios de la descentralización, la focalización y la privatización⁹.

La convergencia de este conjunto de elementos en este nuevo período de reestructuración de la lógica de acumulación capitalista, implica la definición de nuevas orientaciones en la Intervención Social del Estado:

- a. La política social abandona su condición de garante de la condición social de los

asalariados a través de medidas colectivas institucionalizadas en una red de seguridad social. Por el contrario, se descompone en *múltiples intervenciones focalizadas en la pobreza*, definiendo categorías y clasificaciones específicas.

- b. La materialización de la política social a través de una multiplicación de planes y programas sociales, ayuda a crear “desde arriba” las condiciones objetivas y subjetivas para un *proceso de fragmentación de las necesidades e intereses de la clase trabajadora*.
- c. El *sujeto* definido de la política social es el *pobre “individualizado”*, quien accede a los beneficios de los programas asistenciales por las carencias que individualmente demuestra, o que exhibe las zonas donde territorialmente sobrevive.
- d. En este sentido, las medidas de políticas públicas dirigidas a “combatir la pobreza” no se constituyeron en mecanismos dirigidos a extender y profundizar los derechos de ciudadanía, por el contrario, la emergencia, expansión y centralidad de la asistencia se presenta como un componente del proceso de reacción de los sectores dominantes el cual se entrama con el proceso de regresión e inversión de la ciudadanía social. Es decir, se reduce la lógica universal y el efecto desmercantilizador de las políticas sociales, y *se expanden los procesos de mercantilización y por ende la desigualdad social* en la participación de la riqueza (por la posición que ocupan los sujetos en la estructura social), como así también la desigualdad en las posibilidades de acceso a los servicios sociales.
- e. Se constata en plena materialización del proceso de ajuste estructural, el creciente protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil, no solamente en el debate académico, sino como eslabones partícipes de los múltiples programas sociales que integran la Intervención Social del Estado y su nueva modalidad de política social. En este marco, ha prevalecido, tanto en el debate y producción académica como en las propuestas de intervención social del Estado, una concepción que ha tendido a idealizar las OSC¹⁰. En forma general, se puede decir que se consolida una visión liberal de la sociedad civil; consolidándose una cosmovisión que la coloca en oposición al Estado. Se construye una dicotomía entre Estado y sociedad civil, configurándose un consenso basado en la “satanización” del Estado. De esta manera, el Estado empieza a ser depositario de un conjunto de características negativas (corrupto, ineficiente, clientelar, burocrático, rígido, etc.) en contraposición a una caracterización valorativa idealizada positivamente para la sociedad civil (transparente, eficiente, dinámica, flexible, creativa, etc.). Se construyeron explicaciones que autonomizan esta esfera, anteponiéndola al Estado y al mercado y subrayando la capacidad organizativa, autogestiva, de la sociedad civil. El campo de la sociedad civil aparece por sí mismo, como un espacio ejemplar¹¹. De esta manera se promueve un “solidarismo indiferenciado” de los intereses de clase.
- f. Se promueve la *despolitización de las desigualdades sociales* a partir de la predominancia de criterios fiscalistas en la asignación de bienes públicos y la naturalización de las necesidades sociales.
- g. Distinguimos en el período pos-crisis del 2001 en Argentina, centralmente desde el 2003, la combinación de *planes y programas de transferencias* en especie y monetarias dirigidas a los pobres. Uno de los ejes de intervención estatal se refiere a la asistencia alimentaria en sus diferentes modalidades y otro que se relaciona a la generación de niveles mínimos de ingresos, a través de diferentes planes de transferencia de ingresos con *contraprestaciones* (laborales y educativas) y *condicionalidades*¹², los cuales intentan abordar la cuestión de la desocupación y la reproducción intergeneracional de la pobreza, exigiendo cumplimientos educativos y sanitarios de la población infantil de los hogares pobres beneficiarios¹³.
- h. El conjunto de estos dispositivos se sustentan en *nociones minimalistas de la pobreza*, combinando distintas modalidades de asistencia alimentaria con planes de transferencias condicionadas de ingresos, organizados bajo principios clasificatorios que contemplan para la calificación la situación de “*empleabilidad*” y “*vulnerabilidad*” de los beneficiarios¹⁴.
- i. Adquiere una creciente importancia la noción de “*capital humano*”, centrada en una concepción individualista de la sociedad. Atribuyen a los pobres un comportamiento que deben modificar para mitigar la pobreza; en tal sentido sostienen que la política social debe generar incentivos para que esos cambios se produzcan. Se exigen condicionalidades para la recepción de los bienes que implican la modelación de los comportamientos sociales y la construcción de una determinada sociabilidad. De esa forma los pobres son definidos por su situación de carencia económica y también por sus carencias actitudinales y formativas que los inhabilita para su desarrollo. En tal sentido la red de protección para pobres tendida, coloca esfuerzos en la dimensión formativa, en el desarrollo de habilidades o capacidades a través del entrenamiento educacional.

- j. Se torna central, para mitigar la pobreza, que los mismos pobres asuman la responsabilidad de hacer frente a las dificultades. Los cambios pasan por la disposición y experiencia individual de los pobres, por el “empoderamiento” que construyan. De esta manera se deja de lado el debate sobre la necesidad de transformaciones estructurales e institucionales para la superación de la pobreza. Se coloca a los pobres como “protagonistas” de un proceso participativo de superación de la pobreza, asegurando mínimos básicos de necesidad. Asimismo no se cuestiona ni propone alterar las causas que producen la desigualdad y la pobreza, sino que se las naturaliza y las reproduce.
- k. En este marco, otro elemento a resaltar son las mediaciones que se van estableciendo entre las políticas y programas sociales con el mercado de trabajo. Sus objetivos y modalidades las colocan en sintonía con la precarización y desprotección del trabajo. Promueven acciones puntuales contra el desempleo, la generación de renta y la formación de recursos humanos. El monto deprimido y congelado de los subsidios hace que los programas en la dinámica del mercado de trabajo no participen como un desincentivo a la venta de la fuerza de trabajo en las condiciones existentes de flexibilización y desregulación para los intereses de los sectores trabajadores. Atendiendo a la condición de programas de empleo, ha incentivado el empleo no registrado y precario (concretándose a través de las contraprestaciones laborales o accediendo a trabajo no registrado como complemento monetario por los montos bajos de los beneficios monetarios de los planes), participando en los procesos de fragmentación de la población ocupada. Bajo modalidades no contributivas promueven un “neo-solidarismo” localista.

En este marco, la intervención social del estado se realiza bajo un fuerte proceso de parcialización, residualización 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 asistenciales dirigidos a la pobreza configuran una intervención estratégica que procura administrar expresiones específicas de la cuestión social incorporando en forma parcial

y restringida demandas sociales, participando en la cobertura de niveles mínimos de consumo (centralmente alimentario) y en la transferencia mínima de ingresos, de miembros de las clases trabajadoras.

4 CONCLUSION

Como hemos observado a lo largo del trabajo, las medidas de políticas públicas dirigidas a “combatir la pobreza” no se constituyen en mecanismos dirigidos a extender y profundizar los derechos de ciudadanía, por el contrario, no sólo se presentan como medidas no complementarias sino que la emergencia y centralidad que adquieren los procesos de asistencialización de la cuestión social se constituye en un proceso de regresión e inversión de la ciudadanía social.

Las “garantías mínimas” asociadas en el discurso de la asistencia se establecen con el desarme de los derechos y la expansión de la mercantilización. Asistencialización y descuidadización son dos procesos del mismo movimiento de la sociedad. Incorporando un principio de subsidiariedad territorializada (traspaso de responsabilidades del Estado hacia las comunidades) que apela al desarrollo del “capital social” de los pobres a partir de procesos de responsabilización individual.

En este marco, la intervención social del estado 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 delimitados 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 capitalista, y en función al movimiento histórico de las relaciones antagónicas 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 sociales, participando en la cobertura de niveles mínimos de renta y de consumo (centralmente alimentario) de miembros de las clases trabajadoras, con la imposición de un conjunto de condicionalidades que operan como mecanismos de responsabilización de su situación. Las políticas contra la pobreza se reducen al acceso de coberturas básicas de necesidades mínimas biológicas.

Resulta evidente que los términos en los cuales se ha dado el debate actual respecto a la pobreza y la desigualdad, es precisamente

una consecuencia de determinada correlación de fuerzas sociales. La visión *eficientista* prevaleciente sobre el conjunto de políticas a aplicar, en donde se han privilegiado criterios contables similares a los utilizados en cualquier empresa, resulta como consecuencia de la derrota de posiciones alternativas, lo cual incluye en el balance la existencia de ganadores y perdedores. Del mismo modo se debe pensar la adopción de la apertura indiscriminada de la economía, el endeudamiento externo, y el traspaso de ingresos interno a la burguesía más concentrada. 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 imponer sus demandas, lo cual, a grandes rasgos, refiere a su organización sindical y política.

En tal sentido, la estrategia dominante sobre “la cuestión social” no supera la pobreza, sino la reproduce, manteniendo los niveles de desigualdad social. “La promoción de la vida queda reducida en los niveles básicos. La promoción de la vida no se coloca—dado el desarrollo de las fuerzas productivas, de la riqueza acumulada y del nivel histórico que alcanzan las luchas sociales— sino en los mínimos básicos, casi a escala animal.”¹⁵

Los programas asistenciales se dirigen a la pobreza y sus manifestaciones, y en las prácticas que supone construye al asistido que es el pobre. El asistido es la materia prima de las prácticas asistenciales, portador de un repertorio diversificado y clasificable de necesidades, a partir del cual se define un tratamiento institucional. En este sentido la asistencia supone una determinada noción de pobreza a partir de la cual se desarrollan diferentes estrategias y dispositivos de intervención.

La modalidad de vinculación entre el asistido y las instituciones asistenciales se ha asentado en la parcelación de la cuestión social y en la consideración de la pobreza como un problema abstraído de las relaciones fundamentales de la sociedad, es decir, se ha considerado a la pobreza y al pobre en tanto carencia, material que pone en riesgo la supervivencia física.

La pobreza no se reduce a la dimensión material de la existencia humana, penetra la constitución misma de la cosmovisión del mundo de quien la vive. En la dinámica de la sociedad, los segmentos subalternizados se ven privados no sólo del consumo de mercancías materiales y de la participación de la riqueza social, sino también del conocimiento esencial para comprender la sociedad en la que desarrollan sus vidas y las condiciones particulares en que se encuentran.

Es en este contexto de degradación conceptual que consideramos importante

recuperar una tradición teórica clásica basada en la crítica, de modo tal de recuperar la complejidad e integralidad de estos procesos.

Es a partir de esta matriz teórica que podemos observar la operación de un proceso de mistificación y reducción en relación a la comprensión de la pobreza, que tiene sus raíces en el conservadurismo inmanente al desarrollo de la sociedad moderna desde mediados del siglo XIX.

Sin ánimo de simplificar un proceso extremadamente complejo, quisiéramos remarcar en términos críticos trazos centrales de esta concepción dominante, que desde una programática ideológica se ha ido correspondiendo con intervenciones políticas y ha ido configurando el campo político-asistencial.

- a. Se separa la cuestión de la pobreza del problema de la clase trabajadora en su conjunto. Los pobres, en general, no son considerados como parte de la clase trabajadora.
- b. Se presenta la cuestión de la pobreza como un problema simple, reduciéndola a su estado de carencia y necesidad en relación al consumo. Desde donde se activan procesos clasificatorios que operan al mismo tiempo como base explicativa del problema y como sustento de las propuestas parciales que se construyen. No se la comprende en función a las relaciones sociales que la producen y en las cuales se sostiene.
- c. En este sentido no se la define como una categoría histórica relacional que solamente se puede comprender en relación a la producción de la riqueza.

En este proceso de parcelación, se la ha visualizado como una amenaza para el orden establecido¹⁶. Esta visualización como la amenaza de los pobres, ligado al proceso de individualización del problema, ha operado un proceso de culpabilización, el cual activa la combinación de medidas represivas (castigar a los pobres por una multiplicidad de “inconductas”) y positivas (las cuales han implicado procesos de resocialización relacionados a coberturas mínimas de consumo básico en relación a procesos complejos de disciplinamiento y subalternidad, entre los cuales se incluyen las contraprestaciones y las condicionalidades).

En este marco, se nos presenta el desafío intelectual de desnudar y comprender la reconfiguración de la Intervención Social del Estado, centrada, principalmente, a atender la pobreza, observando estas transformaciones en relación a los cambios generales de la sociedad capitalista.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, G. **Política y seguridad social en la Argentina de los noventa**. Madrid: Miño y Dávila, 2000.
- ALTIMIR, O. Y BECCARIA, L. El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en la Argentina. **Serie Reformas Económicas**, Santiago de Chile, n. 28. CEPAL, 1999.
- ALVAREZ, Sonia. Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En: Sonia Alvarez Leguizamón (org). **Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, Argentina, 2005.
- ANSES. **Informe de la Seguridad Social**, Buenos Aires, Año 8, n. 2, segundo trimestre. Disponible en: <www.anses.gov.ar>.
- ARRIAGADA, I. Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo. CEPAL. **Serie Políticas Sociales**, Santiago de Chile, n. 21, 1997.
- BANCO MUNDIAL. **Argentina**. Crisis and poverty 2003. A poverty assessment. Washington DC: Banco Mundial, 2003.
- BECCARIA, L. Y; LÓPEZ, N. El debilitamiento de los mecanismos de integración social. En **Sin trabajo**. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. Buenos Aires: UNICEF/Losada, 1996.
- BECCARIA, L. Y; ESQUIVEL, V. Y; MAURIZIO, R. Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en la Argentina. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 45, n. 178, jul./sept. Buenos Aires, 2005.
- BERTRANOU, F. Y; BONARI, D. [coords.]. **Protección social en Argentina**. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2005.
- BERTRANOU, F. Y; ROFMAN, R. La provisión de seguridad social en un contexto de cambios: experiencia y desafíos en América Latina. **Revista Internacional de la Seguridad Social**, Ginebra, v. 55, n. 1. 2002.
- BIRD. **Estrategia de asistencia al país (EAP) para Argentina 2006-2008**. Argentina: Documento del Banco Mundial, 2006.
- _____. **Implementation, completion and results**: report on a loan in the amount of US\$ 600 million to the Argentine Republic for the Jefes de Hogar (Heads of Household) Program. Report n. Washington DC: ICR355, 2007.
- _____. **Invertir en salud**: Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D. C. 1993.
- _____. **Envejecimiento sin crisis**: Políticas para la promoción de los ancianos y la promoción del crecimiento". New York: Oxford University, 1993.
- _____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1995**: O trabalhador e o processo de integração mundial. Washington DC, 1995.
- _____. **Informe sobre el desarrollo mundial 2004**: Servicio para los Pobres.-Prensa Libros, Alfaomega Grupo Editor. Colombia: Banco Mundial, Mundi, 2003.
- _____. **Estrategia de Asistencia Al País para la República Argentina 2006-2008**. Informe N° 34015 AR. Buenos Aires: Traducción, 2006.
- CASTEL, Robert. **La inseguridad Social, ¿Qué es estar protegido?**, Argentina: Editorial Manantial, 2004.
- _____. La lógica de la exclusión. En: BUSTELO, E. y Minujín, A. [eds.]. **Todos entran**. /Santillana, Bogotá: UNICEF 1998.
- CEDLAS-MORI-BM. **Manual y documentación metodológica de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales**: documento técnico y base de datos correspondiente. Buenos Aires. 2007. Disponible en: <http://go.worldbank.org/D78TBTCP80> y <www.cedlas.org/epps>.
- CHOSSUDOVSKY, M. **A globalização da pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. Sao Paulo: Moderna, 1999.
- CRUCES, G.; EPELE, N. Y GUARDIA, L. Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en la Argentina. División de Desarrollo Social, CEPAL. **Serie Políticas Sociales**, Santiago de Chile, n.142, 2008.
- DAGPyPS. **Series de Gasto Público Consolidado por finalidad-función (1980-2006)**. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, n.142, 2008.
- DAMILL, M. Y FRENKEL, R. El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera. **Revista de la CEPAL**. Santiago de Chile, n. 88, abril, 2006.

DECRETO DE EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL n. 1506/2004.

ESPING ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge/Princeton: Polity Press/Princeton University Press, 1990.

_____. **Los tres mundos del Estado de Bienestar**. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim – Generalitat Valenciana, 1993.

_____. **Welfare States in Transition**: London: Sage, 1997.

FANELLI, J. Y FRENKEL, R. **Estabilidad y estructura**: interacciones en el crecimiento económico. Documento CEDES, Serie Economía, Buenos Aires, n. 104, 1994.

FERNÁNDEZ SOTO, Silvia. Intervenciones sobre la pobreza: Estado local y organizaciones de la sociedad civil en la ciudad de Tandil". En: VUOTTO, Mirta (comp). **La Co-Construcción de Políticas Públicas en El Campo de La Economía Social**. Buenos Aires: Prometeo libros. 2007. p. 193-218.

_____. Estado y Organizaciones de la sociedad civil: intervenciones en relación a la pobreza. In: **PROCESOS DE CO-CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**: economía social, lucha contra la pobreza y políticas de empleo. INRS/CANADÁ, Buenos Aires: FCE-UBA, 2006.

_____. La Argentina actual: entre la crisis, la resistencia y la propuesta. In: BERTOLOTTI, María y María Elena Lastra (comps). **Políticas Públicas En La Argentina Actual**: análisis experiencias. [S.L.]. Facultad de Ciencias Sociales/UBA/SECYT, Ediciones Cooperativas, 2007. p. 43-56.

_____. El concepto de pobreza en la teoría marxista. **Revista Servicio Social & Sociedade**, n. 73, Año 24 de Mar. 2003.

_____. **Pobreza, Estado y Ciudadanía**. Crítica de su génesis y desarrollo en la sociedad capitalista. San Pablo, Brasil. Diciembre de 2005. Tesis Doctoral. Doutorado em Serviço Social: Serviço Social, Políticas Sociais y Movimientos Sociales. Pontífica Universidade Católica, São Paulo, 2005.

_____. Políticas de Transferencia de ingreso en Argentina: emergencia, desarrollo y transiciones del PJJHD. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n.2, jul. dez. 2009.

FONSECA, A. Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las

transferencias monetarias condicionadas. FAO. In: **I Seminario de Transferencias Condicionadas y Seguridad Alimentaria**. Santiago de Chile. 2006. Disponible en: <www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/fonseca.pdf>.

GALICIA, S. Homogeneización y distanciamiento de las reformas de los sistemas de protección social en los países latino-americanos. In: Congreso Internacional Solar, 11, 2004, Rio de Janeiro, Anais... [S.L.] s.n. 2004.

GASPARINI, L.; HAIMOVICH, F. Y OLIVIERI, S. Labor informality effects of a poverty-alleviation program. CEDLAS, UNLP. **Documento de Trabajo** n. 53, La Plata, 2007.

GILLY ADOLFO; RHINA ROUX. Situación mundial: Capitales, tecnologías y mundos de la vida. El despojo de los cuatro elementos. **Revista Herramienta**. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/modules.php?op=module&name=News&file=article&sid=623&mode=thread&order=0&thold=0#_ftn5>. Consultado on line: 15 de mayo de 2009.

HOBSBAWM, Eric. **Historia del Siglo XX**: Crítica. Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1995.

INDEC. **Información de prensa**: incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos. Buenos Aires, mayo de 2003.

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

_____. **La Pobreza Urbana en Argentina**. Buenos Aires, 1990. Disponible en: <www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/>

_____. La Pobreza en Argentina, **Serie Estudios** n. 1, Buenos Aires, 1984. Disponible en: <www.indec.gov.ar>

LEY 25.574. Decreto Reglamentario: Decreto 1018/03. Normativa de la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria. Disponible en: <www.desarrollosocial.gov.ar>.

LO VUOLO, R. **Crisis de integración social y retracción del Estado de Bienestar en la Argentina**. En Lo Vuolo, R. y Barbeito A. La nueva oscuridad de la política social. Buenos Aires. CIEPP/Miño y Dávila, 1999.

MAURIZIO, R; PERROT, B. Y VILLAFANE, S. Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad. En: Trabajo, ocupación y empleo: Dimensiones del trabajo en

el nuevo modelo económico y social. **MTEySS**. Serie Estudios, Buenos Aires, n. 6, 2007.

MDS. **Programa Familias por la Inclusión Social**. Resumen Ejecutivo. Balance del 2007. Buenos Aires, 2007.

_____. **Centros Integradores Comunitarios**. Buenos Aires. Disponible en <www.desarrollosocial.gov.ar/notas/CIC.asp>. 2008.

MECON. Buenos Aires. Disponible en <www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html>. 2009.

MTEySS. **Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados**: un año de gestión, mayo 2002-mayo 2003. Buenos Aires: MTEySS 2003.

_____. **Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar**: resultados de la encuesta a beneficiarios. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Buenos Aires. 2004.

_____. **Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas de Empleo**. Buenos Aires. MTEySS. 2007.

_____. **Aportes Para El Desarrollo Humano De La Argentina**, 2002. Programa de las Naciones Unidas para el. Desarrollo, Buenos Aires, Argentina 2002.

REPETTO, F., ALONSO, G.. **La economía política de la política social argentina**: una mirada desde la desregulación y la descentralización. Santiago de Chile, CEPAL. 2004. Mimeo.

ROFMAN, R. La informalidad laboral y su rol en la determinación de las condiciones de vida de los trabajadores. Algunas observaciones en base a datos del Gran Buenos Aires: **Jornadas Argentinas de Población**. Córdoba, 9, 2007. Mimeo.

ROZENWURCEL, G. **Macroeconomía y mercado de trabajo en Argentina**. Oficina Buenos Aires, Banco Mundial. Mimeo, 2007.

SALAMA, Pierre. Argentina: crecimiento excluyente. In: FERNÁNDEZ SOTO, Silvia, TRIPIANA, Jorge (Org.). **Políticas Sociales, Trabajo y Trabajadores en el Capitalismo Actual**. Aportes Teóricos y Empíricos para una estrategia de Emancipación. Buenos Aires, Editorial Espacio, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, p. 65-102, 2002.

VILAS, C. De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, n. 144, 1997.

WACQUANT, Loïc. **Las cárceles de la miseria**. Buenos Aires: Manantial. 2000.

_____. **Parias urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio**. Buenos Aires: Manantial. 2001.

_____. **Los condenados de la ciudad**. Gueto, periferias y Estado. 2007, editores, Buenos Aires: Siglo XXI 2007.

NOTAS

1. Una versión anterior en el desarrollo de esta investigación fue publicado en FERNÁNDEZ SOTO, S.: "La Intervención Social del Estado en los últimos años: el desplazamiento hacia la pobreza y la diversificación de programas asistenciales." Revista Escenarios N° 14, UNLP-Edit. Espacio. Noviembre de 2009. Buenos Aires, Argentina.
2. ERNEST MANDEL, "Las consecuencias sociales de la crisis económica en Europa capitalista", Inprecór núm.212, París, 3 febrero 1986, citado en ADOLFO GILLY Y RHINA ROUX: Situación mundial: Capitales, tecnologías y mundos de la vida. El despojo de los cuatro elementos. Consultado en Revista Herramienta, 15 de mayo de 2009. (http://www.herramienta.com.ar/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=623&mode=thread&order=0&thold=0#_ftn5)
3. Véase al respecto CHOSSUDOVSKY, M. A globalização da pobreza. Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. Ed. Moderna. Sao Paulo, 1999.
4. GALICIA, S: "Homogeneización y distanciamiento de las reformas de los sistemas de protección social en los países latino-americanos" en XI Congreso Internacional SOLAR. Río de Janeiro, novembro, 2004.
5. BIRD: Invertir En salud. Informe sobre el desarrollo mundial, 1993. Washington, D. C. 1993. BIRD: "Envejecimiento sin crisis: Políticas para la promoción de los ancianos y la promoción del crecimiento". Oxford University, New York, 1994.
6. BIRD: "Velatorio sobre o desenvolvimento mundial 1995. O trabalhador e o processo de integração mundial". Washington, 1995.
7. BIRD: Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Servicio para los Pobres. Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros, Alfaomega Grupo Editor. Colombia, 2003.

8. BIRD: Estrategia de Asistencia Al País para la República Argentina 2006-2008. Informe N° 34015 AR, Traducción Buenos Aires, 2006.
9. En el Informe sobre Desarrollo Mundial del 2004 del Banco Mundial, el organismo plantea que “la economía da dos justificaciones para la responsabilidad pública. En primer lugar debido a fallas del mercado. [...] La segunda justificación económica de la responsabilidad pública es la equidad.” Estas exigencias de intervención mínima del Estado para pobres no implican “necesariamente la prestación pública del servicio”, los mismos pueden ser prestado por el sector privado. “la equidad social y los derechos humanos sugieren una responsabilidad del gobierno, pero dejan abiertas las formas de cumplir esa responsabilidad”. BIRD: Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Servicio para los Pobres. Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros, Alfaomega Grupo Editor. Colombia, 2003. 32-35.
10. El proceso de minimización de la Intervención Social del Estado implicó deshumanización.
11. No es objeto de este trabajo, pero es necesario indicar que esta lógica hegemónica de control y construcción territorial “desde arriba”, aparece pensionada y disputada por múltiples procesos colectivos construidos por organizaciones sociales que luchan cotidianamente en la resolución de las necesidades más urgentes de los sectores trabajadores desocupados y empobrecidos.
12. Al respecto Pierre Salama nos dice para la experiencia argentina que “estamos entonces en presencia de un “crecimiento asiático” que conserva los aspectos excluyentes heredados del período menemista. La distribución del ingreso evoluciona poco hacia menores desigualdades y conserva, en lo esencial, las características nacidas en la década de 1990. La disminución de la pobreza, real pero no a la altura de lo que fue el auge, podría ser una ilusión óptica proveniente de la manera de medirla. Si se midiera como en los países desarrollados, es decir, de una manera relativa, habría disminuido poco en relación al 2002... y aumentado mucho más en relación a los años setenta”. Salama Pierre (2009) “Argentina: crecimiento excluyente”, en FERNÁNDEZ SOTO Silvia y TRIPIANA Jorge (Org.). Políticas Sociales, Trabajo y Trabajadores en el Capitalismo Actual. Aportes Teóricos y Empíricos para una Estrategia de Emancipación. Buenos Aires, Editorial Espacio.
13. Para profundizar la caracterización de estas transformaciones en las últimas décadas en Argentina véase nuestro trabajo titulado “Políticas de Transferencia de ingreso en Argentina: emergencia, desarrollo y transiciones del PJJHD”, publicado en Revista De Políticas Públicas, Universidade Federal Do Maranhao, Vol. 13, n° 2, jul-dic. 2009.
14. La descentralización implica una reconfiguración de los servicios públicos, cobrando mayor responsabilidad los Estados sub-nacionales. La focalización implica un giro en el sentido estratégico-político de la política social, nombrando como destinatario de sus intervenciones a los grupos vulnerables y/o a las zonas de riesgo en una sociedad donde el problema de la pobreza y la desocupación se muestran como una realidad que afecta a grandes sectores de la población argentina.
15. No pretendemos aquí abordar el debate sobre la noción y el uso del término sociedad civil en América Latina, sino resaltar su dimensión histórica, contextualizándolo en el marco del desarrollo del neoliberalismo. Sobre el concepto gramsciano de sociedad civil y su utilización en el análisis de la sociedad contemporánea ver COUTINHO, C. N.: *Intervenções. O marxismo na batalha das idéias*. San Pablo: Cortez Editora, 2006.
16. El uso impulsado por el neoliberalismo, la sociedad civil es colocada en oposición al Estado, dicotomizando las dos esferas. Este proceso de mistificación se relaciona con los argumentos esgrimidos a favor del proceso de privatización. “Así en lugar de la polarización estatal/privado que el liberalismo pretende imponer a los debates y a las definiciones de las grandes políticas de gobierno, debemos colocar la polarización público /mercantil, que es la que verdaderamente preside las grandes polarizaciones de intereses. Lo público representa exactamente el espacio de la universalización de los derechos y, por tanto, el espacio socialmente democrático, en cuanto lo mercantil representa la privatización del Estado, que ha imperado hasta aquí.” SADER, E.: “Direitos e esfera pública”, en *Servico Social & Sociedade*, Año XXV, N° 77, Sao Paulo: Cortez Editora, marzo 2004; pág. 9.
17. Las condicionalidades son exigencias de cumplimiento de ciertos requisitos para recibir la transferencia monetaria. Estos requisitos son definidos como incentivos para la formación de “capital humano”. El Banco Mundial sostiene en varios documentos que las condicionalidades promueven una mayor “inversión” en educación, salud, nutrición, participando en la “superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza”.
18. A esto se le suma el diseño de programas de base territorial que persiguen principalmente la promoción de procesos locales de desarrollo

comunitario. Entre estas iniciativas se distingue un significativo y gradual programa para construir Centros Integradores Comunitarios en barrios pobres de todo el país. Este programa es impulsado en forma activa por el Ministerio de Desarrollo Social, ha puesto en funcionamiento para el 2009 a 230 CIC, y están en etapa de construcción 400 más. Los centros son gestionados por consejos comunitarios o mesas de gestión barrial multiactoriales con participación de las autoridades municipales. Los mismos suministran múltiples servicios, desde entrega de bienes materiales asistenciales, como controles básicos de salud, actividades sociales, recreativas, de capacitación. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>

19. El consenso sustantivo construido en torno a la centralidad de la inserción laboral de los "sectores excluidos" como objetivo de la política social da lugar a un conjunto de arreglos institucionales y operativos: la conveniencia de mantener la focalización de las políticas sociales por razones económicas que remiten a la relación costos-beneficios, la necesidad de clasificar pobres-no pobres y al mismo tiempo entre los pobres la necesidad de distinguir entre individuos empleables y no empleables en el mercado laboral y de instrumentar, en consecuencia, tratamientos institucionales diferenciados; los empleables serán gestionados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los inempleables presentes serán gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social con el objeto de tornarlos empleables intergeneracionalmente es decir en las generaciones futuras; la necesidad de establecer las tareas que debe desempeñar el Estado en las políticas sociales según el nivel de gobierno involucrado, el Estado nacional se constituye en el financiador y planificador estratégico de políticas y los estados provinciales y municipales como los responsables de co-diseñar, implementar y complementar las políticas; la importancia que tiene la creación de ámbitos institucionales territoriales para la participación de los actores del nivel local; la centralidad que adquieren los procesos de capacitación y formación de los individuos para la "inserción laboral". Profundizar este aspecto en FERNÁNDEZ SOTO, Silvia: "Políticas de Transferencia de ingreso en Argentina: emergencia, desarrollo y transiciones del PJJHD", publicado en Revista De Políticas Públicas, Universidade Federal Do Maranhao, Vol. 13, nº 2, jul-dic. 2009.

20. ALVAREZ, Sonia. (2005) "Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza." En SONIA ALVAREZ LEGUIZAMÓN (org) Trabajo y producción de la pobreza en

Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

21. Ha surgido desde mediados del siglo XIX una asociación entre pobreza y peligrosidad. Esta relación y su desarrollo histórico es analizado en FERNÁNDEZ SOTO, SILVIA: Pobreza, Estado y Ciudadanía. Crítica de su génesis y desarrollo en la sociedad capitalista. Tesis Doctoral. Doutorado em Serviço Social: Serviço Social, Políticas Sociais y Movimientos Sociales." Pontificia Universidad Católica de San Pablo, Brasil. Diciembre de 2005.

Silvia Fernandez Soto

Dra. en Trabajo Social pela Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Brasil. Master en Trabajo Social PUC-SP, Brasil, Especialista en Políticas Sociales FCS-UBA. Investigadora de CONICET. Profesora de la FCH-UNICEN. Directora del PROIEPS-FCH-UNICEN. E-mail: silviafernandezsoto@speedy.com.ar

Universidad Nacional Del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina
Paraje Arroyo Seco s/n. CAMPUS UNIVERSITARIO. Facultad de Ciencias Humanas. Buenos Aires – Argentina

