

# **La nueva cuestión social en la Argentina: alternativas recientes en políticas sociales**

**Alicia Iriarte\***

## **Resumen**

El objetivo de este trabajo es el análisis de las principales características del contexto de emergencia social de la Argentina a principios del siglo XXI, y las estrategias recientes en políticas sociales que intentan dar respuesta a este panorama. El actual contexto despliega el escenario de una sociedad fragmentada y golpeada por las desigualdades, lo que se expresa en dimensiones tales como: la nueva y desigual distribución de la riqueza, la agudización de las desigualdades, la profundización de la pobreza, los cambios en el mercado laboral, la desocupación, la vulnerabilidad y el fenómeno de la exclusión.

Dada la complejidad y la profundización de estos fenómenos, en un panorama donde se han fragmentado las esferas de integración, podemos recurrir para su análisis al concepto de “*nueva cuestión social*”, utilizando algunas de las categorías enunciadas por Robert Castel y P. Rosanvallon. Frente al aumento exponencial de la cuestión social –potenciado desde la crisis de diciembre del 2001- se hace necesario fijar una nueva agenda social que contribuya a la inclusión. Este escenario de exclusión generó la demanda de una nueva generación de políticas sociales cuyo diseño e implementación sean efectivas para superar esa regresividad social y contribuya a la reinserción social de sus beneficiarios. Las políticas sociales focalizadas -impulsadas en los '90- resultan limitadas para enfrentar este contexto. Los recientes programas implementados adoptaron, en cambio, políticas de corte neouniversalista, de ingreso social. Será de vital importancia verificar si los mismos promueven efectivamente puentes para la inclusión social.

---

\* Universidad de Buenos Aires-Argentina

## **1. Introducción**

Los comienzos del siglo XXI encuentran una América Latina atravesada por las desigualdades y la exclusión. El incremento de la pobreza, el aumento de la tasa de desocupación, el deterioro de la calidad de los empleos, la falta de acceso a factores básicos, la pauperización de los sectores medios, confirman una dolorosa realidad que se caracteriza por la existencia y la consolidación de nuevas desigualdades. Desigualdades entre estados y regiones, y también entre grupos sociales en el interior del mismo espacio.

Este trabajo intentará analizar algunas de las cuestiones vinculadas con ese escenario de desigualdad en la Argentina, escenario que surge con el resquebrajamiento de los mecanismos y formas de integración social predominantes en la Argentina hasta la década del '70 y '80, mecanismos que se relacionaban con formas específicas del mercado de trabajo y de la intervención social del Estado (Andrenacci, L. 2001:4).

En las primeras décadas de la posguerra, a impulsos del keynesianismo fordista, las políticas macroeconómicas asumían la responsabilidad por el problema de la ocupación mientras los riesgos inflacionarios eran generalmente controlados por la microeconomía, mediante acuerdos entre empresas y sindicatos. Se constituía la “*sociedad salarial*”, en la que el empleo de tiempo completo y duración indeterminada, con protecciones legales y buenas remuneraciones se convertía en el dispositivo clave del ingreso y conformaba la dimensión social de la ciudadanía de la que había hablado Marshall (Nun, J. 2001:267). En definitiva, una sociedad salarial no es simplemente una sociedad donde la mayoría de los trabajadores son asalariados sino una sociedad del pleno empleo, crecientemente homogénea, donde el trabajo asalariado brindaba status, dignidad y protección y donde aparecía un nuevo tipo de seguridad ligada al trabajo (Castel, R. 1995)

Era el momento de apogeo del modelo de intervención social del Estado conocido como *estado de bienestar*., que expresó una diferente articulación entre los sectores económicos y el sistema político sobre la base de una nueva relación entre capital y trabajo. Ese estado de bienestar, desarrollado en las democracias capitalistas luego de la Segunda Guerra Mundial, se correspondía con una política económica comprometida con una orientación hacia el “*pleno empleo*”, lo que constituyó el apuntalamiento esencial del sistema de seguridad social derivada de la legitimidad concedida a la política keynesiana. También se orientaba según principios que acordaban con la provisión pública de servicios sociales universales,

que se asentaba en un consenso que indicaba que el acceso a los servicios sociales debía ser libre, universal, para toda la población en calidad de ciudadanos (Minujin A. y Consentino E 1993:31).

El panorama cambió significativamente en el último cuarto de siglo, cuando la inflación desplazó al empleo como preocupación dominante de los gobiernos, mientras avanzaban tanto los procesos de automatización de la industria y los servicios como la recesión económica, generándose un aumento considerable de la desocupación y la subocupación. Algunos autores, como Gorz y Dahrendorf, empezaron a plantear la problemática del “*fin del trabajo*”. Era la crisis de la sociedad salarial y del trabajo asalariado como pilar de cohesión social. Como señala Nun, (Nun, J. 2001: 268). “*lo que se halla en juego en este caso es la idea del fin del trabajo asalariado, estable y bien remunerado como perspectiva real y alcanzable por una parte de la mano de obra disponible*”. También surgió una suerte de consenso sobre el agotamiento del estado de bienestar, asentado en la idea de la ineficiencia y del alto costo de ese modelo de estado. Paralelamente se reeditaba el modelo liberal, orientado a la desregulación global de la economía y del mercado de trabajo y a una redefinición del alcance y contenido de las políticas públicas.

En América Latina, el agotamiento de la anterior etapa hizo que durante la llamada “*década perdida*” –la década del ’80- gran parte de los países sufrieron una aguda contracción económica, una disminución de los ingresos provenientes de la actividad productiva y una mayor inequidad en el reparto de los mismos. La grave crisis de la deuda externa y la presión ejercida por los grandes intereses internacionales, que se articularon en lo que se conoció como el “*Consenso de Washington*”, condujeron al cambio de modelo de acumulación. Se impulsaron una serie de programas de estabilidad y ajuste centrados en el achicamiento del estado, la estabilidad macroeconómica a través del combate contra la inflación y mayor disciplina fiscal, la racionalización del gasto público, la desregulación de la economía y una apertura de la economía al comercio y las finanzas internacionales.

La tendencia no se revirtió en la década del ’90. Por el contrario se intensificaron los cambios regresivos en la composición del empleo. Por ejemplo, las reformas introducidas en nombre de la flexibilización llevaron al abaratamiento de la mano de obra a través del despido de trabajadores permanentes y de la expansión de trabajadores sin contrato o con contrato temporario. Se promovió el desarrollo del sector privado a través de las

privatizaciones, la desregulación y se eliminaron subsidios a industrias no competitivas. Todo este proceso iba siendo acompañado por una cada vez mayor concentración del ingreso en el 20% más rico de la población, lo que contribuyó a que la región se encontrara entonces con un empeoramiento de la distribución del ingreso respecto de los '70. Según lo expresa el informe de UNCTAD, en 1997, "*En América Latina la desigualdad es más grande ahora que cuando estalló la crisis de la deuda*"(UNCTAD, 1997:133).

## **2. Fragmentación social, vulnerabilidad y exclusión**

En Argentina, la transformación del rol del Estado que se venía produciendo desde mediados de la década del '70 y el cuestionamiento de los principios en que se asentaba el Estado de Bienestar, sumado a las políticas de ajuste estructural implementadas durante la década del '90 -que se basaron en el reordenamiento de la economía según el paradigma neoliberal y la reforma del estado- habían producido importantes transformaciones en el escenario social. La estructura social de la Argentina cambió profundamente, al ritmo de las transformaciones macroeconómicas, abriendo lo que algunos autores califican como "*una brecha de vulnerabilidad*" en la población (Andrenacci L. 2001:9). Esta brecha de vulnerabilidad se refleja en la profundización de las desigualdades y la exclusión. Aunque muchos de estos procesos ya estaban en marcha desde mediados de los '70, su aceleración se produjo en los '90.

Por otra parte es diciembre de 2001 la fecha que quedará como emblemática en la Argentina, en tanto es en ese momento cuando se pone en escena de la manera más cruda una profunda e inédita crisis; es, tal como se expresa García Delgado, *el momento en que la crisis se vuelve sistémica* (García Delgado, D. 2003:11). Sin embargo, si bien la crisis "estalla" en esa fecha, sus orígenes se remontan a varios años atrás y se vincula con la crisis de un modelo, el neoliberal, cristalizado en la gestión menemista y continuado en el gobierno de la Alianza. Este modelo había generado una desocupación sin precedentes, aumento incesante de la pobreza, desigualdad social, recesión desde 1998, vulnerabilidad y exclusión social.

Es verdad que el derrumbe del modelo, de fines del 2001, no generó la exclusión sino "*la hizo más visible*"(García Delgado, D. 2003: 160), potenciando la pobreza en la combinación explosiva de recesión más inflación.

Tal como afirma García Delgado “nace un nuevo modelo económico que configura la sociedad de un modo diverso”. En tal sentido, el escenario que se presenta nos muestra una sociedad fragmentada que se expresa en dimensiones tales como: la nueva y desigual distribución de la riqueza, la agudización de las desigualdades, la profundización de la pobreza, los cambios en el mercado laboral, la desocupación, la vulnerabilidad y el fenómeno de la exclusión.

### **3. “Nueva cuestión social” y déficit de integración**

Dada la complejidad y la profundización de estos fenómenos, en un panorama, donde se han fragmentado las esferas de integración, podemos recurrir para su análisis al concepto de “*nueva cuestión social*”, utilizando algunas de las categorías enunciadas por Robert Castel y P. Rosavallon. Al respecto, Luciano Andrenacci aporta que esta “nueva cuestión social” surge con el resquebrajamiento de los mecanismos y formas de la integración social predominantes en la Argentina hasta la década del '70 y el '80 (Andrenacci L. 2001:4), mecanismos de integración que se relacionaban con formas específicas del mercado de trabajo y de la intervención social del Estado.

Robert Castel (Castel, R. 1997) y Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, P. 1995), remarcan cómo la cuestión social no sólo se ha complejizado sino que ha cambiado de naturaleza a fines del siglo XX..Nos parece adecuada la observación de Andrenacci cuando, al referirse a Castel, remarca la idea de que cuando la cohesión del colectivo se encuentra en peligro por fallas (o inexistencia) de los mecanismos de integración social, *hay cuestión social*. Según este enfoque en la cuestión social aparece el dilema de la cohesión social en forma de *déficit de integración social*.

Castel desarrolla una propuesta que busca reducir o al menos paliar los estragos de la desigual distribución de los ingresos, *vinculando el tema de la cuestión social con el dilema de la cohesión social y el déficit de integración social*. Muestra las intervenciones dirigidas a salvaguardar la cohesión y a gestionar la exclusión en las sociedades de la Europa precapitalista. Señala que la conjunción entre la problemática del Estado-nación y las necesidades del propio capitalismo provocaron cambios importantes en estas formas de intervenciones que terminaron por configurar diferentes versiones nacionales de estados protectores de lazos sociales. Sin embargo, con el quiebre del Estado social, aquellas

disfunciones sociales que parecían conjuradas irrumpen nuevamente en escena, aunque no sería exactamente un retorno de lo mismo. Una nueva pauperización, desocupación estructural, crecientes desigualdades, son el centro de esta nueva cuestión social en la que se destaca una dimensión que afecta particularmente el principio organizador de la integración social y de la solidaridad en la sociedad salarial; ha mutado el trabajo. Por su parte, Rosanvallon y Fitoussi (Rosavallon P. y Fitoussi, J.P. 1997:14) señalan que *el mercado mundial impulsa el crecimiento y destruye puestos de trabajo, multiplica las riquezas pero aumenta las desigualdades y deshace solidaridades*. Según estos autores, la desocupación y la exclusión constituyen hoy hechos estructurales; nuestras sociedades están atravesadas por nuevas fragilidades y marcadas por formas nuevas de desigualdades, caracterización que puede ser aplicable a la realidad argentina.

También se puede recurrir al enfoque durkheimiano acerca de la ruptura y la erosión de los lazos de solidaridad social para el análisis de esta problemática. Gran parte de los planteos durkheimianos, si bien escritos en el marco de la sociedad europea de fines del siglo XIX – en donde la “*cuestión social*” remitía a los desajustes de la sociedad industrial ya en desarrollo y, además, a la imagen catastrófica que se tenía de los peligros que amenazaban al individuo como resultado de esos desajustes- podrían adquirir una paradójica actualidad en el análisis de la sociedad del siglo XXI. Todo indicaría que asistimos nuevamente a una erosión progresiva y acelerada de los dispositivos sociales que aseguran el lazo social, erosión que parece asumir dimensiones críticas. Los síntomas de esta crisis son claros: el confinamiento en lo privado, la anomia, el desempleo masivo, la vulnerabilidad, la exclusión y la declinación de los sujetos político-sociales surgidos en el marco de la modernidad (De Ipola, E. 1998:52). El tejido social se ha debilitado y se plantea necesidad de la reconstitución de la solidaridad y de la cohesión social.

#### **4. El escenario social de la fragmentación en la Argentina.**

Desde comienzo de los setenta entran en crisis el industrialismo sustitutivo y el Estado de Bienestar, operándose desde el capitalismo central una reestructuración conservadora que permite la emergencia de este nuevo modelo económico a partir del cual irrumpirá una “nueva cuestión social”. En nuestro país, en particular con la reestructuración neoliberal en

la década del '90, la sociedad se fue tornando cada vez más inequitativa y fragmentada, a medida que se producía la progresiva disminución de las posibilidades de entrada al mercado de trabajo, aumento de la desocupación, fuerte concentración del ingreso, marcados signos recesivos, nuevas problemáticas vinculadas con la pobreza. Todo esto implicó que importantes sectores ingresaran en un área de vulnerabilidad, y más aún de exclusión. Este panorama muestra hoy una sociedad sacudida por las desigualdades en donde muchos sectores de excluidos y la ausencia de un futuro integrador no hacen más que potenciar una situación de anomia. Esta situación exigirá urgentes políticas activas para su recomposición.

De tal forma, este escenario de emergencia social que presenta la Argentina a principios del siglo XXI nos remite al problema de la cohesión y la integración social. Este contexto, marcado por la exclusión social pondría en evidencia una sociedad con serios problemas de integración social, donde se debe trabajar para reconstruir los lazos sociales que hoy se hallan desarticulados.

Se ha constituido un escenario social con marcados signos recesivos en donde se podrían diferenciar tres sectores (Bustello, E. 2000.79):

- el de aquellos que se encuentran en una situación de ***inclusión plena***;
- el de aquellos enmarcados en relaciones de ***semi-inclusión*** dinámicas y cambiantes y ***de alta vulnerabilidad***;
- y el ***sector de los excluidos***.

En este escenario los principales aspectos que podemos destacar son los siguientes:

- Aumentó la ***desigualdad en términos de la distribución del ingreso***.
- Asistimos a un proceso ***de profundización de la pobreza***
- Se ha conformado ***una zona de vulnerabilidad social y económica creciente***, como señala Eduardo Bustelo (Bustello E., 2000) en términos absolutos y relativos que incluiría a los pobres estructurales, a los llamados nuevos pobres y a sectores de los estratos medios. Esta zona de vulnerabilidad, de encuentro entre pobres y empobrecidos, es una de las principales características nuevas de las relaciones sociales.
- En el ámbito laboral, se profundizaron los ***procesos de precarización del empleo, de desocupación y de subocupación***

## 5. Las “cifras” de la fragmentación.

### *\*La desigualdad que crece*

En relación a la desigualdad en la **distribución del ingreso**, en la década de los noventa en la Argentina se asistió a un proceso de crecimiento con inequidad distributiva, tendencia que continua del 2000 en adelante. Según estudios realizados en los indicadores de distribución del ingreso durante toda la década de los noventa los datos muestran una marcada y sistemática regresividad<sup>1</sup>.

En efecto, en la última década del siglo pasado la distribución del ingreso empeoró drásticamente. *La brecha entre el 10% más rico y el más pobre de los perceptores de ingreso, como notable paradoja creció más que el PBI: el 57%.*

Conjuntamente se ha verificado un aumento en la pobreza según la línea de ingresos. La ampliación de la brecha puede explicarse tanto por el aumento de los ingresos percibidos en la cúspide como por la fuerte caída del nivel de ingresos medios de los estratos más humildes. Esto significa –entre otras cosas- que hay ricos más ricos pero a la vez, una porción significativa de los sectores medios se ha empobrecido.

Según las últimas mediciones, la Argentina tiene hoy la peor desigualdad de ingresos desde que el INDEC comenzó a llevar este tipo de registro. Figura entre los 15 países del mundo que tiene peor distribución del ingreso. En el ranking de inequidad distributiva, según brecha de ingresos, entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre, nuestro país ostenta el puesto 15 entre 85.<sup>2</sup> El deterioro social se expresa en los datos que señalan que el *ingreso promedio del 10% más rico de la población resulta 28 veces mayor que el del 10% más pobre*. Para tener idea de cómo se ha ido perfilando esa tendencia podemos mencionar que en 1974 la relación era de 12 veces, en 1994 esa distancia se elevó a diecinueve veces y en 1996 a 22 veces.

De acuerdo a los datos oficiales, en octubre de 2001, el 10% más rico de la población de Capital y GBA recibió el 37,3% de los ingresos, y el 10% más pobre apenas el 1,3%. Como luego se registró un aumento del desempleo y la inflación deterioró el poder adquisitivo de la gente se estima que la brecha actual puede superar las 30 veces.

---

<sup>1</sup> Se ha consultado el estudio realizado por López Artemio, Romeo M., *La distribución del Ingreso en la década de los años noventa. Evolución 1990/99 según la Encuesta Permanente de Hogares/INDEC. Índice de Gini y Brecha de Ingresos para el primer y el último decil de perceptores de ingreso. A nivel país y desagregado por aglomerados y regiones*, EQUIS, 2000

<sup>2</sup> Información extraída de *Estructura Socioeconómica de la Argentina, Informe Consultora EQUIS, 2002.*

Las experiencias históricas muestran que las posibilidades que el crecimiento económico reduzca efectivamente los niveles de pobreza, se haya condicionada por un factor central: el grado de equidad/inequidad en la distribución del ingreso. Esto se opondría a lo que se sostiene desde el paradigma neoliberal que predica un vínculo automático entre crecimiento y distribución, vía “efecto derrame”. El derrame no se produjo, lo que indica que el crecimiento no es suficiente para entender la forma en que se distribuye el ingreso.

La realidad indicó que distribución del ingreso y pobreza estarían inexorablemente asociados y lejos de ser un problema exclusivo de la teoría económica, la inequidad en la distribución del ingreso tiene un particular impacto en distintos sectores de la población.

### ***\*La profundización de la pobreza. Los “nuevos pobres”***

Si bien la pobreza no es un hecho novedoso en la Argentina podría decirse que hasta comienzos de los '70 estaba circunscripta, en áreas urbanas, a lo que se denomina “bolsones de pobreza”. Como señala Alberto Minujin, existía la imagen de un país en donde la pobreza constituía un fenómeno marginal (Minujin A. 1993:22). Sin embargo, este panorama se ha modificado y se inició un proceso persistente de movilidad social descendente.

En la Argentina hasta mediados de los '70 la pobreza era un fenómeno marginal que comprendía al 5% de los hogares. En la década del '80 subió a un 12%. Luego, pegó un salto con la hiperinflación en 1989/90, para luego descender en los primeros años de la convertibilidad. Pero desde 1994 en adelante se registra un proceso sostenido de ascenso llegando al 35.6% en octubre de 2001. El número de pobres desde entonces en Capital y GBA se duplicó, pasó de 1,8 millones a casi 4 millones. En la actualidad, según las mediciones del INDEC en mayo de 2002, sumándole al panorama anterior los efectos de la crisis, el 52,2% de la población del país es pobre según la línea de ingresos, siendo la región del noroeste del país la de cifras aún más alarmantes: el 69,5% de su población están bajo la línea de pobreza.<sup>3</sup>

Las cifras que indican un crecimiento de la pobreza expresan entre otras cosas, deficiencias nutricionales, carencias y falta de acceso a servicios de salud, de agua potable, hacinamiento en la vivienda. Estas y muchas otras expresiones de la pobreza repercuten en dimensiones fundamentales de la vida. Crean dificultades muy importantes en lo que Amartya Sen (Sen A. 1992) denomina “las capacidades básicas de funcionamiento de las personas” deteriorando la

---

<sup>3</sup>Resultados EPH, INDEC, mayo 2002

calidad de vida y acortando la esperanza de vida respecto a cifras esperables en condiciones normales

En la Argentina no sólo se ha incrementado la pobreza sino que también *el campo de la pobreza se ha complejizado y se ha vuelto más heterogéneo*.

Podemos constatar que este fenómeno no sólo se profundizó y se extendió en nuestro país sino que también *se heterogeneizó el universo de la pobreza*; esto significa que cambió la composición social. Dentro de este universo de la pobreza, encontramos a los denominados *pobres estructurales*, situación característica de los grupos poblacionales donde la pobreza se ha perpetuado durante generaciones. Pero en los últimos años se adiciona un grupo diferente: el de *“los nuevos pobres”*: grupo conformado por familias que no eran pobres hasta hace pocos años, en general sectores de clase media empobrecidos, afectados por la crisis. Por un lado, conservan atributos propios de las clases medias como la cultura, la educación y las aspiraciones propias de ese sector, y en algunos casos viviendas heredadas; pero, por otro, el nivel de ingresos y su inestabilidad laboral los coloca por debajo del umbral de la pobreza. Es una pobreza adquirida y comparten con los pobres estructurales las carencias pero no su historia. Son parte de un proceso reciente y no tienen una inserción histórica en dicho universo. La calificación y la educación pueden ser uno de los aspectos diferenciales entre los pobres estructurales y los nuevos pobres.

También se destaca la suba de los que son considerados indigentes, es decir las personas que ni siquiera pueden comprar los alimentos para cubrir sus necesidades calóricas básicas. El concepto de *línea de indigencia* procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. Los hogares que no superan este umbral son considerados indigentes. Según resultados de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 2002 en el aglomerado de Gran Buenos Aires 580.000 hogares, lo que supone 2.762.000 personas, son indigentes<sup>4</sup>. En mayo de 2003 el 26,3% de la población total entre dentro de esta categoría.

---

<sup>4</sup> Informe sobre Incidencia de la Pobreza y la Indigencia en el aglomerado Gran Buenos Aires, mayo 2002, INDEC, julio 2002

**\*El mercado laboral y la desocupación.**

Otro de los temas cruciales es el aumento del *cuadro de deterioro del mercado laboral* con un incremento sostenido de la *desocupación y de la subocupación*, fenómeno que se ve acompañado por un crecimiento de puestos asalariados precarios, con contratos temporarios. Este aumento de la precariedad en el empleo se traduce en la cantidad de horas trabajadas, en la duración de los contratos, en el grado de cumplimiento de las normas legales en general y en diversas medidas que se relacionan con la flexibilización laboral. Se disminuyeron los aportes patronales, se incorporaron nuevas formas de contratación del personal (a prueba, por tiempo determinado), se redujo el costo de la ruptura del contrato laboral

A esto se le suma el aumento de la incertidumbre de los que sí están ocupados acerca de la posibilidad de continuidad de su relación laboral, motivo por el cual muchos trabajadores aceptan hacer concesiones –trabajar más horas por el mismo salario, aceptar la reducción de sus salarios, vacaciones en diversas épocas del año o fraccionadas- por mantener su trabajo.

Evidentemente que este hecho no hace más que acrecentar la vulnerabilidad de cada vez más cantidad de personas y familias en tanto sus ingresos se vuelven inciertos y erráticos afectando la calidad de vida de sus miembros.

Los efectos de la desocupación y la inestabilidad laboral se relacionarían con el debilitamiento de los lazos de integración social. Según señalan Beccaria y López, una sociedad integrada se caracteriza por ofrecer a sus miembros un modo de vida estable y homogéneo. En el mundo moderno el trabajo asalariado se convirtió en el principal mecanismo de integración social. Así el acceso a un puesto de trabajo además de brindar los ingresos necesarios para cubrir las necesidades garantiza a los individuos un lugar en la sociedad (Beccaria L. y López E. 1996: 85). En este contexto, la persistencia de altos niveles de desempleo abierto contribuyen a profundizar la segmentación social en un marco de debilitamiento y deterioro de las condiciones de empleo de una amplia proporción de la población. Así lo demuestran la amplitud que ha adquirido la población económicamente activa con problemas de empleo. Recordemos que la *tasa de desocupación* alcanzó un pico en 1995 cuando según las mediciones de la EPH<sup>5</sup> se llegó a un 18,6% (cifra que se ha mantenido cerca al 15% y aún más desde entonces).. Las mediciones del 2002 indican que estos valores ascendieron a un 24%. A esto se le sumaría un 16,3% de subempleo (gente que trabaja menos de 35 horas semanales). *Las proporciones de población*

---

<sup>5</sup> Encuesta Permanente de Hogares realizada pro el INDEC en mayo y octubre de cada año

*económicamente activa con problemas de empleo bordearía en un 40%*, y en casi el 50% si se consideran también el trabajo clandestino o en negro. Por todo esto la percepción de la fragilidad de su inserción laboral supera estas cifras en tanto gran parte de los trabajadores ocupados siente amenaza y manifiesta temor a la pérdida de su trabajo.

En este contexto, además, surge un sector importante de *desocupados de larga duración* cuya perspectiva de inserción laboral se va desvaneciendo. La proporción de trabajadores que permanecen desocupados por más de doce meses, cuyo peso social se ha multiplicado varias veces durante los '90, muestra que cierto número de trabajadores enfrentan crecientes dificultades para conseguir empleo; a lo que se le debe adicionar el desaliento (Murmis, M. y Feldman S. 1996:190).

También se debe señalar el hecho de la dificultad para encontrar el primer empleo y que son los jóvenes las víctimas principales de la degradación del empleo. En efecto, la *desocupación golpea con más fuerza a los jóvenes*, según lo demuestran los datos del INDEC<sup>6</sup> la mayoría no tiene trabajo y los que lo tienen cumplen las tareas más sacrificadas, peor remuneradas y en las condiciones más precarias. Según Julio Godio, nuestro sistema productivo no está capacitado para integrar a los jóvenes al empleo: los jóvenes que hoy entran a trabajar lo hacen con contratos por tiempo determinado, fuera de los sistemas de negociación colectiva y sujetos a la arbitrariedad del empleador.<sup>7</sup> Por su parte, Artemio López sostiene que el problema laboral de los jóvenes es hoy el problema socioeconómico más importante que padece la Argentina en tanto en Capital y Gran Buenos Aires el 14,5% de los jóvenes entre 15 y 24 años no estudian ni trabajan ni realizan ninguna actividad, mientras que el 60.1% son pobres.<sup>8</sup>

Como señala Tenti Fanfani, se ha generado un espacio organizado alrededor de dos polos: La exclusión total –el desempleo- y la inclusión parcial o defectuosa –subempleo, trabajo informal, cuentapropismo de baja productividad-. De este modo en un espacio así constituido pueden encontrarse *múltiples situaciones de inclusión/exclusión parcial* (Tenti Fanfani E. 1993.242).

---

<sup>6</sup>Según las últimas mediciones del INDEC(2003), mientras que la desocupación bajó en Capital y GBA de octubre de 2002 a mayo de 2003, entre los más jóvenes ocurrió el fenómeno contrario subió de 44.6% a 51,2%

<sup>7</sup>Opinión del sociólogo Julio Godio aparecida en el artículo del diario Clarín *La desocupación golpea más fuerte entre los jóvenes*, 02/08/03

<sup>8</sup> IDEM

El resultado es un panorama laboral muy fragmentado y jerarquizado donde son tan diversas las situaciones de inclusión como las de exclusión,

## **6. Las Políticas sociales frente al contexto de exclusión**

Ante el panorama de emergencia y fragmentación social brevemente esbozado queda claro que es necesario fijar una nueva agenda social que contribuya a la inclusión. En este sentido, las políticas sociales focalizadas, de carácter compensatorio, que concentraban los recursos disponibles en una determinada población de beneficiarios, -que según el paradigma gerencial-neoinsitucional se impulsaron en los '90- resultan limitadas para dar respuesta al nuevo contexto. Frente al aumento exponencial de la cuestión social, con el problema de sectores no cubiertos por estas políticas, entre otras cosas, el enfoque focalizador no pudo elaborar esta nueva cuestión social y carecía de elementos para superar la regresividad social.

Ahora bien ¿ cuáles serían las nuevas estrategias en las políticas sociales adecuadas para enfrentar este contexto social de creciente desigualdad y exclusión? ¿ Cómo se puede lograr la integración social de los grupos más vulnerables? La Argentina de la pobreza y la exclusión demanda una nueva generación de políticas sociales cuyo diseño e implementación sean efectivas para superar esa regresividad social y contribuya a la reinserción social. En tal sentido, las recientes estrategias adoptadas ¿ han resultado adecuadas para enfrentar la dramática situación en que se encontraban crecientes sectores de la población? ¿ están destinadas a disminuir las brechas sociales y contribuir a la reinserción social? , o por el contrario ¿ sólo logran asistir a los necesitados sin promover puentes para su inclusión social?

Frente a este panorama podemos hacer referencias a algunas propuestas y programas novedosas planteadas en nuestro país como posibles estrategias –teniendo en cuenta posibles alternativas de ingreso incondicional y condicional- que permitirían el reingreso social ante una situación extrema de exclusión social.

Luego de diciembre de 2001, en un escenario signado por grandes sectores de excluidos y con gran conflictividad social, se optó por atender a la emergencia social encarando, en cambio, *políticas neouniversalistas, de ingreso social*. Analizar los criterios y la implementación de los recientes programas de políticas social en nuestro país –como el Programa Nacional Jefas y Jefes sin empleo- nos parece de vital importancia en tanto será necesario verificar el impacto

que estos programas tienen en la integración social de sus beneficiarios, y no que simplemente se trate de asalar la exclusión, otorgando un ingreso sin perspectiva de inserción social. De tal suerte, las nuevas alternativas en política social deberán contemplar en qué medida contribuyen a la reinserción social, y al restablecimiento de derechos que acompañarían la restitución de los principios del ciudadano, dando respuesta en parte a esta nueva cuestión social. Por tanto, un nuevo proyecto social debería estar guiado por los principios de la igualdad y la equidad orientándose a la incorporación de los sectores excluidos y a la retención de los sectores vulnerables.

Por otra parte, en tanto los procesos de exclusión implican dificultades difícilmente reversibles de las condiciones de inserción social, esta situación de creciente desigualdad también remite a un *problema de ciudadanía*, ya que implicaría además un cercenamiento y una progresiva destrucción de la ciudadanía social. Cabe preguntarse entonces ¿Cuánta desigualdad social puede tolerar un régimen que se estructura en el supuesto de la igualdad ciudadana?

Por último, creemos que en este marco, la salida se vincula no sólo con políticas sociales que contribuyan a la reinserción social, en tanto no son sólo las políticas sociales las que abogan por la solución de la cuestión social, sino que también deberán acompañarse por nuevas orientaciones de la política económica que contribuya no sólo al “crecimiento económico articulado al desarrollo social”(García D. 2003:193) sino también a la creación de empleo, a generar estrategias que provoquen inclusión. En los sectores más vulnerables se trata de pasar, además, de los subsidios al empleo, de trabajar para la reinserción. Se trata de recomponer los devaluados derechos sociales, de encontrar las modalidades que contemplen un nuevo derecho a la inserción, de terminar de generar desocupados y de producir pobres mientras los cada vez menos sectores ricos se abroquelan tras los muros de sus universos privados.

## **7. Bibliografía consultada**

- Amartya Sen (1992) *Inequality reexamined*, Harvard University Press.
- Andrenacci Luciano (2001): *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires*, La cuestión social contemporánea, una aproximación cuantitativa (inédito)
- Andrenacci Luciano (2001): *Impatis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía*, Ponencia V Congreso SAAP.
- Beccaria Luis, López Néstor (1996): *El debilitamiento de los mecanismos de integración social* en Beccaria, López, Sin Trabajo, UNICEF/LOSADA, Bs..As
- Bustelo Eduardo (2000): *De otra manera, Ensayos sobre Política Social y equidad.*, Introducción, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Bustelo Eduardo (2002): *¿ Retornará lo social?* en Revista Socialis N°6, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Castel Robert (1997) :*La metamorfosis de la cuestión social*, PAIDOS; BS As
- De Ipola, Emilio (1998) : *La crisis del lazo social, Durkheim cien años después*, EUDEBA
- García Delgado Daniel (2003): *Estado –nación y la crisis del modelo*, Introducción,, Bs. As. Grupo Editorial Norma
- Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon Pierre (1997): *La nueva era de las desigualdades*, Ediciones Manantial, Bs. As..
- Forni Floreal (2002): *De la exclusión a la organización. Hacia una integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*. Ciccus, Buenos Aires.
- Iriarte Alicia (2002): *La Argentina fragmentada*, Proyecto Editorial, Buenos Aires.
- Isuani Aldo (2002) Bienestar, Consumo y Capitalismo, hacia una estrategia de consumo básico en Revista Socialis N°6, Homo Sapiens , Rosario.
- Minujin Alberto (1997) *En la Rodada*, en Alberto Minujin y otros, Cuesta Abajo, UNICEF/LOSADA, Bs. As.
- Minujin, Alberto y Consentino Estela (1993): *Crisis y futuro del Estado de Bienestar* en. Minujin (editor) *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo* UNICEF/LOSADA, 1993

- Murmis Miguel Feldman Silvio (1996): *De seguir así*, en Becaria, López, Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad Argentina, UNICEF/LOSADA,
- Nun José (2001): *Marginalidad y exclusión social*, Fondo de Cultura Económica, Bs.As.
- Rosanvallon Pierre (1995): *La nueva cuestión social*, Ed. Manantial.
- Tenti Fanfani Emilio (1993) *Cuestiones de exclusión social y política*, en Minujin y otros, Desigualdad y exclusión, Unicef/Losada, Bs.As
- UNCTAD (1997): *Trade and Development Report*, Nueva York, Ginebra.