

# Ciudadanía y Desempleo: arreglos institucionales en la Argentina contemporánea

## Red Política Social, Ciudadanía y Trabajo Social<sup>1</sup>

Nora Britos\*, Silvia Fernandez Soto\*\*, Laura Garcés\*\*\*, Marcelo Lucero\*\*\*\*

### Resumen

La protección social en Argentina se configuró alrededor de una integración corporativista que articuló seguridad laboral con seguridad social. Esto planteó una fuerte dependencia entre empleo y protección social, es decir, a partir del acceso a un trabajo formal se accedía a un conjunto de seguridades tales como cobertura médico-asistencial, previsional, y ante los riesgos del trabajo. Sobre estas bases, se construyó el modelo predominante de ciudadanía social, que definitivamente quedó atada principalmente al empleo. A partir de mediados de los setenta, con la profunda transformación del régimen económico y su alto impacto en el mercado de trabajo, tendrá lugar un paulatino resquebrajamiento de esta particular organización del Estado de bienestar Argentino. Proceso que será agudizado durante los años noventa cuando las tasas de desempleo alcanzaron valores desconocidos en la historia del país. De esta manera, el problema de desempleo a nuestro entender no sólo introduce cuestiones referidas al mercado de trabajo y la economía, sino también una reconfiguración de nuevos modos de protección social y modalidades particulares de ciudadanía social.

### Palabras clave

Neoliberalismo, Desempleo, Políticas de Empleo, Seguridad Laboral, Ciudadanía Social, Protección Social, Empleabilidad, Desmercantilización.

### Abstract

CITIZENSHIP AND UNEMPLOYMENT: INSTITUTIONAL ADJUSTMENTS IN CONTEMPORARY ARGENTINA: SOCIAL POLITICAL NETWORK, CITIZENSHIP AND SOCIAL WORK

The social protection in Argentina was formed around a corporate integration that combined labour security with social security. This fact raised a strong dependency between employment and social protection, that is to say, from the access to a formal job, the person acceded to a set of securities such as doctor-welfare, prevision coverage, and those against the risks of work. Upon these bases, the predominant model of social citizenship was constructed, which definitively was mainly linked to labour. Since the mid 70's, with the deep transformation of the economic regime and its high impact on the work market, a gradual cracking of this particular organization of the Argentinean State of welfare will take place. This process will be worsened during the 90's when the rates of unemployment reached standards unknown in the history of the country. Thus, the problem of unemployment, in our understanding, not only introduces questions referred to the work market and the economy, but also a reconfiguration of new ways of social protection and particular modalities of social citizenship.

### Key words

Neoliberalism, Unemployment, Policies of Employment, Labour Security, Social Citizenship, Social Protection, Employability, de-merchandising.

### Presentación

El camino elegido por los sucesivos gobiernos desde los noventa parece orientarse hacia una nueva vinculación entre trabajo y políticas sociales, que específicamente podríamos denominar el paso del vínculo entre empleo-protección social hacia un nuevo mix en el que tiene mayor preponderancia el vínculo trabajo-asistencia. Dicho en otras palabras, no sólo que el primero pierde terreno y preponderancia, sino que, además, paralelamente, para quienes no tienen un empleo, se va conformando un conjunto de intervenciones de carácter asistencial y transitorio. Con el propósito de avizorar las implicancias de estas nuevas transformaciones, analizaremos el nuevo diseño institucional implemen-

<sup>1</sup> La Red Política Social, Ciudadanía y Trabajo Social está conformada por investigadores pertenecientes a proyectos de investigación (6 de Argentina y 1 de Uruguay) y tiene como propósito articular las experiencias y resultados de investigación desarrollados por sus miembros.

\* Trabajadora Social, Magíster en Ciencias Sociales. Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba.

\*\* Trabajadora Social, Doctora en Trabajo Social, Carrera de Trabajo Social, Universidad Nacional del Centro.

\*\*\* Trabajadora Social, Magíster en Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Nacional de San Juan.

\*\*\*\* Trabajador Social, Magíster en Ciencias Sociales. CEIL-PIETTE, CONICET e Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Nacional de San Juan.

tado en la última década y que tiene como blanco de acción las personas sin empleo. Tomaremos, como criterio relevante en el análisis, el concepto de desmercantilización entendiendo que la misma “se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping-Andersen, 1993). La desmercantilización de la fuerza de trabajo no puede ser completa bajo las condiciones capitalistas de su utilización, pero precisamente los derechos sociales han interpuesto una barrera a la completa mercantilización de la misma.

### **Una nueva configuración institucional: desempleo y desocupación**

En Argentina, a partir de la Ley de Empleo de 1991, puede establecerse una clara división entre dos grandes tipos de medidas destinadas a las personas sin trabajo. Siguiendo el debate académico y político, un sistema clasificatorio sería: políticas pasivas (seguro de desempleo) y políticas activas (programas de empleo y formación). En palabras de funcionarios del momento, esto constituyó un nuevo ordenamiento de las instituciones laborales y de la política de empleo tendiente a generar una red de seguridad para el desempleo (Caro Figueroa, 1997).

Sin embargo, este uso clasificatorio puede oscurecer el proceso de recategorización y reclasificación del desempleo y la desocupación no sólo entre las estrategias pasivas y las activas, sino, también, al interior de estas últimas. Asimismo, pueden diferenciarse, en este sentido, no sólo estrategias, sino definiciones y encasillamientos distintos para la población sin trabajo. Se instaura una demarcación nítida entre, por una parte, trabajadores formales sin trabajo sobre los que se aplicarán los términos de desempleados y desempleo y, por otra, trabajadores sin ocupación con problemas de inserción laboral, los que preferentemente se nombrarán con términos como ocupación, desocupados y

desocupación. Postulamos, entonces, en adelante, una diferenciación normativa entre desempleo y desocupación.

Según el artículo 113, inciso a) de la Ley de empleo de 1991, serán beneficiarios del Seguro de Desempleo aquellos trabajadores que se encuentren “en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado”.

Tal como es explicitada la situación legal de desempleo en artículo 114, pueden destacarse dos elementos centrales. En primer lugar, la existencia previa de una relación laboral registrada y, en segundo, que el cese de la actividad se haya producido de manera involuntaria al trabajador (despido sin causa justa, despido por fuerza mayor, quiebra, entre otros).

Si bien esto permite a *prima facie* el cumplimiento del requisito de cotización al seguro, actúa estableciendo una condición moral para la percepción del beneficio: haber estado en actividad (al menos 12 meses en los últimos tres años). Y, en segundo lugar, el otro componente está en el carácter involuntario del desempleo en tanto el mismo se produjo por razones ajenas al trabajador.

Pero, volviendo al artículo 113, es necesario, además, “*estar disponible*” para trabajar. A diferencia de otras experiencias internacionales, no se precisa en la acción o voluntad de búsqueda de empleo, sino que se enfatiza en la condición de actividad. En tanto “disponible” es un adjetivo que hace referencia a aquello que está libre de impedimentos para ser utilizado en cualquier momento. En este caso: estar en condiciones de actividad laboral para ingresar a un empleo. O, en términos estadísticos, podría decirse, formar parte de la población activa.

¿Qué sucede con aquellos trabajadores no comprendidos en el seguro de desempleo? Bajo el Título III “Medidas de Promoción y Defensa del empleo” de la ley, se determinan una serie de acciones dirigidas a quienes no están comprendidos en las medidas

de “protección de los trabajadores desempleados” (Título IV: Seguro de desempleo).

Tanto las dificultades de inserción laboral como la baja productividad aparecen permanentemente entrelazadas para definir el tipo de población de destino de las acciones. Siguiendo la normativa, es posible distinguir diferentes causas y, por ende, diferentes desocupados.

En primer lugar, estarían los “*grupos especiales de trabajadores*”, cuyas dificultades de inserción laboral se explican en tanto:

- Limitaciones provenientes de la edad. Jóvenes menores de 24 años sin capacitación. O desocupados mayores de 50 años.
- Personas activas sin trabajo cuyas ocupaciones estén “obsoletas o en vías de extinción”.
- Personas cuya condición social (“liberados, aborígenes, ex-combatientes y rehabilitados de la drogadicción”) convierte al trabajo en un factor de integración social.
- Personas con barreras psicofísicas (“discapacitados”).

En segundo lugar, estarían aquellos que desarrollan actividades informales definidas por su baja productividad. En tercer lugar, las medidas dirigidas a trabajadores desocupados en el marco de un proceso de reestructuración productiva (sean empresas públicas o privadas). Y, por último, cuando debido a “catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas” el sector productivo o la región sean declarados en emergencia ocupacional.

Siguiendo el concepto neoclásico de productividad marginal, la empleabilidad o dificultades de inserción laboral, estará en estrecha correlación con el nivel de productividad de la ocupación o actividad que realizan. La baja productividad podrá estar asentada en factores individuales (grupos especiales) o en causas externas. Sin embargo,

siempre se trata de dificultades ajenas a la voluntad de las personas.

Dicho en otras palabras, el tipo de desocupación objeto de atención por parte del Estado, tiene su raíz no tanto en una decisión individual de inactividad, sino en limitaciones inscriptas en la persona (edad o condición social) o provenientes de acontecimientos económicos o sociales que impiden hacer efectiva la voluntad de ingresar al mercado de trabajo. La desocupación como parte de la agenda estatal es construida bajo el carácter involuntario.

Más allá de las clasificaciones y divisiones para categorizar el desempleo o la desocupación, es posible identificar un sustrato común sobre el que es construida la figura normativa. Y que puede asimilarse a lo que para las experiencias europeas se ha denominado como una definición moderna: “el desempleo implica una interrupción de la actividad de corta duración e involuntaria, producto de causas industriales o económicas y no de rasgos individuales, taras morales o invalidez”. (Demazière, 1995:8).

Ahora bien, a renglón seguido, se desintegra la categoría desempleo en diversas imágenes específicas hacia las que van dirigidas distintas medidas. Bajo nuestro postulado de distinción entre desempleo y desocupación, lo que abre la normativa es un espacio de diferenciación heterogéneo entre un modelo referenciado en el Trabajador formal y sus prerrogativas y, por otro, aquellos que se alejan cada vez más de ese modelo y tienen mayores dificultades de insertarse en el mercado de trabajo.

El resultado de esta clasificación preanuncia el desplazamiento y nueva configuración de la intervención pública enfocada en este segundo grupo. En tanto no sólo las definiciones y contenidos de lo que es ser desocupados se aleja del modelo de desempleado, sino también, el tipo y formato de las intervenciones se distanciarán de una estrecha imbricación en el Derecho del Trabajo (como es el seguro de desempleo) hacia otras estrategias que se acercan cada vez más al modo asistencial.

Siguiendo esta clasificación, vamos a distinguir dos formas de regulación de los problemas del mercado de trabajo que nos permitirán adentrarnos en el análisis de la desmercantilización:

- a) El seguro de desempleo, como política pasiva, de carácter contributivo destinado específicamente a los trabajadores que cotizaron al Fondo de Desempleo.
- b) Los programas de empleo que configuran las políticas activas, en tanto suponen la realización de una contraprestación con el fin declarado de la inserción laboral. En este caso, tienen un carácter no contributivo y son condicionales. Podríamos distinguir, por una parte, aquellas destinadas a la integración directa a empresas o empleo privado, y por otra, aquellas denominadas de empleo transitorio, en general dentro del ámbito público. En este último caso, nos detendremos con especial interés en el Plan Jefas y Jefes de Hogar (en adelante PJJH).

### **Seguro de desempleo en clave liberal-asistencial**

La década del noventa expresa la ratificación de un conjunto de transformaciones sociales y económicas iniciadas a mediados de la década del setenta, abandonando definitivamente el modelo imperante en la segunda posguerra, el cual constituyó una matriz particular de Bienestar, caracterizada con una participación activa del Estado en la economía y la reproducción en general. La dinámica del campo económico se materializa en un nuevo modelo de acumulación, el denominado modelo de “sustitución de importaciones”, el cual es viabilizado por la importante presencia del Estado en el proceso productivo, como productor y controlador y en la regulación de la reproducción social.

Tanto el reconocimiento a las organizaciones obreras como la expansión del derecho a voto, permite que se dé una expansión de las regulaciones laborales

tendientes a proteger a los trabajadores, protecciones que se van concretando en arreglos institucionales organizados bajo la lógica del seguro. En este sentido, el sistema de políticas sociales en el período de la segunda posguerra va reflejando el acento que adquirió la figura del trabajador asalariado, figura que se consolida bajo un esquema de seguro social<sup>2</sup>. Este esquema implicó que no se desarrolle una cobertura total de la población, produciéndose, al interior, fuertes disparidades de acceso a los bienes y servicios públicos tanto en calidad como en cantidad. Esto dio como resultado un sistema altamente fragmentado y estratificado de acuerdo a la inserción ocupacional de la población.

Como se ha analizado en distintos trabajos, el esquema es fuertemente susceptible no sólo a las reivindicaciones sectoriales de los diferentes grupos, sino, también, al ritmo de acumulación capitalista y a las modificaciones de la morfología y dinámica del mercado de trabajo, en lo que se refiere al universo de ocupados y desocupados y en relación a la población ocupada particularmente al movimiento de ensanchamiento/retracción del universo de trabajadores formales e informales. Este esquema de seguro social conformado en una íntima relación con el mercado de trabajo y dependiente de la contribución de los afiliados, además de generar en la trayectoria histórica de construcción del sistema fuertes disparidades de cobertura entre sectores sociales, eclosiona agudamente en la década del noventa.

El viraje registrado en la década del noventa configura definitivamente un nuevo “patrón de inserción social” basado en una lógica política diferente al esquema del seguro, reconfigurándose los principios de organización del sistema bajo los componentes de la descentralización, la focalización y la privatización.

En este contexto de reforma regresiva, y en una sociedad donde el problema de la desocupación se

2 Esta dinámica hace que se asemeje el desarrollo de estas experiencias con los procesos que cobran forma en Europa continental bajo un formato de incorporación social de tipo conservador.

presenta como una realidad que afecta a grandes sectores de la población, se instituye, en el marco de la sanción de la Ley Nacional de Empleo de 1991 N° 24.013/ 91, el seguro de desempleo, el cual adquiere un carácter mínimo con relación a la concreción de la prestación<sup>3</sup>.

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 que hayan aportado 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 buscan 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 supedita al tiempo de aportes al sistema de Seguridad Social en los últimos 3 años anteriores al despido<sup>4</sup>.

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. La consideración de esa posibilidad permitió reconocer, en la dinámica histórica de la sociedad capitalista, el desempleo como otro posible “riesgo” del trabajo. Y en función de este reconocimiento, se diseñaron dispositivos específicos de política social, los cuales adquieren un mayor o menor carácter protector en función de las correlaciones de fuerza desplegadas por los grupos sociales fundamentales.

Distintos autores subrayan el carácter protector que adquieren los seguros de desempleo para los trabajadores ante la pérdida del empleo (Alauf, 1996). Al mismo tiempo, el monto definido participa en la puja más general del nivel mínimo de los salarios.

En el contexto imperante, profundamente adverso a los intereses de los trabajadores, la medida instituida en 1991 es sometida a un procedimiento de selectividad residual que operó en su aplicación restringiendo sus alcances. Primero, exigiendo la formalidad legal del trabajo, en un mercado de trabajo signado por la informalidad, excluyendo categorías laborales fuertemente castigadas en el proceso de reestructuración económica general, tal como se señaló ut-supra. En este sentido, el seguro de desempleo, si bien encuentra sus raíces en un esquema asegurador, adquiere, en la década del noventa, la lógica liberal-asistencial del período, no expandiéndose su componente protector, siendo exigua la capacidad desmercantilizadora en la trama de relaciones sociales generales.

Las rigurosas condiciones de selectividad para el acceso a los beneficios del seguro<sup>5</sup> hacen que el seguro de desempleo en el contexto señalado no se constituya en un vector dinámico en los procesos de ratificación y ampliación de los derechos

3 La figura del seguro de desempleo en un contexto de desprotección y retracción de derechos es refuncionalizada desde una lógica asistencialista, hasta el punto que es contabilizado en las estadísticas nacionales como un programa asistencial. En la Ley Nacional de Empleo se establece la creación del Fondo Nacional de Empleo, que tendrá a su cargo el pago de las prestaciones destinadas a la cobertura del desempleo. La prestación consiste en el pago mensual a los destinatarios de una prestación que oscila entre \$150 y \$300; el pago de asignaciones familiares, el reconocimiento de la antigüedad a los efectos previsionales, la cobertura médico asistencial y el apoyo a la búsqueda de empleo.

4 Cetrángolo y Golbert señalan que (...) “a medida que aumentaban los registros del desempleo y se difundía el propio sistema, la presión de la demanda sobre los recursos asignados al seguro, limitó el tiempo y el monto establecido” (Cetrángolo y Golbert, 1996: 132).

5 Entre estas condiciones centralmente las referidas, como señalamos en el texto, al período de cotización previo para estar facultado a la percepción de la prestación por un lapso de unos pocos meses; la condición de pertenencia formal de los trabajadores al sector privado bajo estrictas condiciones de despido; la caducidad del beneficio automáticamente una vez culminado el período de cobertura que se concede aunque permanezca el estado de desempleo.

sociales, por el contrario, se tiñe de una lógica asistencial.

## Programas de promoción del empleo mercantil

Las políticas activas en materia de desempleo constituyen formas nuevas de gestión de la fuerza de trabajo y se caracterizan por producir una importante interacción entre la seguridad social y las políticas laborales. De hecho, las formas de gestión estatal del desempleo pueden representar una intervención significativa que modifica el mercado del trabajo y la propia relación salarial. En tanto intervención que instituye formas de contacto entre capital y trabajo diferenciadas de la relación salarial 'normal', produce efectos en el campo de la constitución de identidades. Asimismo, como las políticas activas suponen la incorporación de trabajadores subsidiados a los mismos ámbitos de trabajo en los que opera la relación salarial 'normal', se configuran nuevas experiencias de solidaridad y exclusión potenciales (Britos; Caro; Frávega Ibáñez: 2005).

En nuestro contexto, se desarrollaron diversos programas denominados activos, que obligan a los desempleados a incorporarse a una empresa del sector privado para recibir un subsidio cuyo monto se ubica muy por debajo de los salarios de la actividad de que se trate.

Además, se desarrollaron numerosos programas de capacitación dirigidos a los diversos grupos considerados como vulnerables, capacitación brindada, a su vez, por empresas constituidas para tal fin. Entre los programas de capacitación, podemos destacar el Proyecto Imagen (PARP, 1994), cuyo objetivo: "será mejorar, mediante un proceso de orientación, las condiciones para que los beneficiarios puedan enfrentar con mayor efectividad la búsqueda de empleo", lo que se realizará "a través de cursos intensivos y acelerados de naturaleza eminentemente práctica, con un perfil dirigido a los requerimientos del mercado de trabajo. Este proceso provocará la adquisición de hábitos y conductas esenciales

para enfrentar el mundo del trabajo. La duración total de los cursos deberá ser de un mínimo de 15 hs. y un máximo de 18 hs. reloj, distribuidas en seis días corridos como máximo". Aquí podemos identificar que las condiciones determinantes de la falta de empleo son la carencia de información y hábitos para enfrentar el trabajo. Sin embargo, ¡los hábitos pueden adquirirse en 18 hs. reloj! Ello sólo podría explicarse porque "la población objetivo se compondrá por hombres y mujeres mayores de 16 años pertenecientes a hogares de escasos recursos que se encuentren desocupados o subocupados, que posean una formación previa o experiencia laboral y máximo nivel educativo medio".

De lo que surge que la formación previa o la experiencia laboral constituyen una base necesaria para la adquisición de estos nuevos hábitos. Sin embargo, salvo la inculcación más brutal, no es pensable, que en tan escaso tiempo, se puedan incorporar hábitos y conductas. Una presunción derivada del nombre de fantasía del programa puede ser orientadora sobre qué tipo de hábitos y conductas se pretenden transmitir: una imagen, marketing de sí mismo. El Estado destinó a estas acciones fondos que, "de acuerdo a cálculos preliminares, el Proyecto Imagen demandará un monto global (crédito BID más contraparte nacional) de alrededor de seis millones de dólares (USD 6.000.000.-) para un total de cuatro años de funcionamiento. Se prevé que, durante este periodo, accederán a los beneficios del proyecto unas cien mil (100.000) personas en todo el país".

En lo que respecta a los programas de promoción del empleo mercantil en la jurisdicción nacional, podemos mencionar el programa Promoción del Empleo Privado (PEP, 1995) que se orientó a promover la incorporación de trabajadores a pequeñas (hasta cuarenta trabajadores) y medianas empresas (no más de cien) otorgando una "ayuda económica", sobre la base del salario de cada trabajador, que consistió en la suma de \$200 durante una serie de períodos, alentando contratos más extensos por medio de una prolongación del pago de la ayuda en el tiempo de contrato. Este tipo de programas toma como supuesto que los empresarios necesitan

aportes del Estado para tomar empleados, y que los programas de subsidio a la contratación ponen en contacto capital y trabajo por medios estatales, pero que, una vez en contacto, el vínculo se mantendrá sin el aporte estatal. Ya hemos discutido en otros trabajos esta tipología de programas, y las características de los efectos sustitución y precarización laboral que provocan (Britos y otros; 2004).

Otro programa desarrollado a nivel nacional durante la década de 1990 fue el Programa PROEMPLEO (1997), que planteó subsidiar las relaciones de trabajo celebradas por tiempo indeterminado y a jornada completa. Los trabajadores recibieron, por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, una suma de dinero mensual por cuenta del empleador y durante un período máximo de 18 meses, a contar de la percepción del primer beneficio. La suma mensual aportada por el Estado era de \$150, durante los primeros 12 pagos y de \$100 durante los siguientes 6 pagos mensuales restantes.

En la provincia de Córdoba, se diseñaron y ejecutaron numerosos programas de esta naturaleza a partir de 1998. Se trata de los programas Primer Paso (programa orientado a jóvenes hasta los 24 años de edad sin empleo, que lleva ya cinco ediciones). El programa Primer Paso Profesionales (programa focalizado en profesionales universitarios jóvenes sin empleo), el programa Volver al Trabajo (programa dirigido a mayores de 45 años sin empleo) y el programa Edad Productiva (programa diseñado para cubrir población desempleada entre los 25 y 44 años).

Podemos observar que la totalidad de la PEA (población económicamente activa) se encuentra así cubierta por programas que insertan trabajadores bajo una relación especial, diferente de la relación laboral, en el centro de la empresa.

Todos los programas mencionados poseen la misma estructura: pagan una suma fija en concepto de beca, por un período determinado y estableciendo la obligación de trabajar 20 horas semanales por

parte de los beneficiarios; o pagan la misma suma fija por el mismo período para subvencionar nuevos contratos de trabajo por tiempo indeterminado.

La modalidad predominante de inserción es la primera, la beca, que no configura una relación laboral de dependencia entre el becario y la empresa que lo absorbe, ni tampoco con el Estado. En tal modalidad, la empresa debe realizar una cobertura por riesgos de accidentes laborales, siendo esa su única erogación para contar con la fuerza de trabajo financiada por el Estado. Es de destacar que el subsidio es el único ingreso que perciben los trabajadores así incorporados, y las empresas no tienen obligación de completar dicho ingreso en relación con los salarios convenidos para la actividad en la que se insertan los beneficiarios. Ello introduce una situación excepcional en los ámbitos laborales: la presencia de estos trabajadores que no son considerados formalmente trabajadores, sino becarios, con ingresos muy por debajo de los salarios de los trabajadores ‘normales’, sin derechos laborales ni sindicales, y con una carga horaria de media jornada laboral que, en la práctica, se extiende como resultado de las presiones patronales y de las estrategias de los becarios que aspiran a ser incorporados al empleo registrado.

El programa Primer Paso, otorga una beca de \$200 = por mes por un año como máximo. En el caso del programa Primer Paso Profesional, la beca (por un año) es de \$300 =. El programa Volver al Trabajo otorga una beca de \$150 = al trabajador y \$100= destinados a los aportes previsionales a fin de permitirle completar requisitos para que éste pueda obtener una jubilación o pensión. El programa Edad Productiva también asigna una beca de \$150=.

En materia de desmercantilización, podemos señalar que estos programas constituyen medidas inversas al desarrollo de derechos sociales. Ello porque se trata de medidas puntuales que no establecen formas de reclamación por parte de los beneficiarios, la selección de los mismos se deja en manos de las empresas y, por tanto, no hay una aplicación neutra del programa a la población que

presenta las mismas características. Además, característicamente el concepto de desmercantilización alude al grado en que las instituciones de política social permiten a los trabajadores gozar de un nivel de vida adecuado, fuera de la constrictión a la venta de la fuerza de trabajo (temporariamente, claro está). El nivel de los subsidios o becas, que en este caso son transferidos, se ubican muy por debajo del salario medio de cualquier actividad comercial, de servicios o en la producción de bienes y muy por debajo del salario mínimo vital y móvil establecido (cuyo monto siempre se encuentra, a su vez, por debajo del monto que define la línea de pobreza para un hogar tipo). Además, lo característico de estos programas es que colocan en la obligación de encontrar una empresa que quiera admitir a estos trabajadores en situación excepcional, esto es, los trabajadores reciben el subsidio sólo a condición de trabajar 20 horas semanales en una empresa.

Por lo tanto, hay una constrictión al uso capitalista de la fuerza de trabajo, sólo que sin ingresar a una relación laboral sino a un 'estado de excepción'. Por lo tanto, estos programas configuran la cara opuesta a la idea de desmercantilización en política social. Como señala Claus Offe, "en términos sociológicos, en principio, resulta posible imaginar dos mecanismos que podrían provocar que el trabajo desempeñe un papel central en la organización de la existencia personal: el trabajo podría o bien regularse, en el plano de la integración social, como un deber, o bien instalarse, en el plano de la integración sistémica como un imperativo. En el primer caso, el trabajo se constituye en el eje de una vida recta, moralmente buena, mientras que en el segundo se torna condición exterior de la supervivencia física" (1992:36).

### **Plan jefas y jefes de hogar y una trama compleja de desmercantilización**

Luego de los sucesos de diciembre de 2001 y frente a una crisis institucional histórica, el gobierno de

Eduardo Duhalde crea, el 22 de enero de 2002, el Programa Jefas y Jefes de Hogar (en adelante PJJH) mediante el Decreto 165/02.

La definición del beneficiario está dada por su condición de actividad, esto es desocupado y por otra, por su calidad de integrante de familia: Jefa o Jefe de Hogar con hijos a cargo. La estrategia de intervención apunta a "asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas" (sexto considerando Dec. 565/02), a través de una transferencia directa a la Jefa o Jefe de Hogar requiriendo la asistencia de los hijos a la escuela y cumplimiento de calendario de vacunación, como también la contraprestación del beneficiario ya sea en actividades laborales específicas o mediante actividades de formación profesional. Para estos fines, se establece un monto de \$150<sup>6</sup> mensuales y una obligación horaria equivalente a 4hs. diarias.

En nuestro país, la operatorias de programas de empleo durante la última década se orientaron bajo los supuestos del *workfare*, a partir del cual el subsidio o apoyo económico no debía actuar como desincentivo al trabajo, esto es, básicamente, un monto de dinero muy inferior a las escalas salariales más bajas, la transitoriedad del beneficio (hasta 6 meses) y la obligatoriedad de una contraprestación.

En razón de ello, el monto de la transferencia se establece por debajo, tanto del salario de mercado, como del salario mínimo. En este sentido, de acuerdo a las estimaciones oficiales, este último estaría en el orden de los \$350<sup>7</sup> para una jornada de ocho horas y proporcionalmente su mitad para una de cuatro (vale recordar que se adicionan además los aportes previsionales y de salud).

En base a este supuesto, entonces, podría decirse de manera sintética que, ante una oferta proveniente del mercado de trabajo, el beneficiario abandonaría el programa o, por el contrario, aquel con empleo previo no ingresaría al mismo. Preservando, de esta

6 Unos 50 dólares aproximadamente.

7 116 dólares estimativamente.



manera, el principio básico de mercantilización de la fuerza de trabajo: la necesidad de trabajar para vivir.

Sin embargo, el resultado de la aplicación del PJJH ha lanzado resultados inesperados y paradójicos para estos supuestos. Vale aclarar, de antemano, que en términos del Plan se entiende por desocupación la ausencia de empleo formal registrado.

En primer lugar, lo que indican los estudios realizados, desde diversos enfoques teóricos, es que los beneficiarios, en especial los varones, tienden a combinar el plan con la búsqueda y desarrollo de trabajos en el sector informal. Dicho en otros términos, la obtención del beneficio no desincentiva al trabajo, sino que estaría incentivando al trabajo, pero a uno de carácter no registrado, con altos niveles de precariedad y de baja calidad (Pellegrini y Modolo 2003, Zadicoff y Paz 2003). Y, por el contrario, el desincentivo, dada la particular configuración del plan, estaría actuando hacia el mercado formal de trabajo. Se trata de un incentivo negativo a la búsqueda de empleo formal, pero que, en definitiva, actúa como desincentivo a la protección del trabajo. Si a esto sumamos el tipo de actividad laboral que se desarrolla como contraprestación, tiene lugar un efecto paradójico (Olmedo, 2005): El Estado se convierte en un promotor de empleo transitorio sin ningún tipo de cobertura previsional y social, institucionalizando condiciones propias del trabajo informal, o siguiendo las categorías actuales de la OIT, del trabajo indecente.

Una segunda consecuencia de la aplicación del PJJH es justamente la alta tasa de participación femenina que de acuerdo a los resultados de la segunda encuesta de Evaluación del Programa Jefas de Hogar (PJH), realizada por la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, estaría rondando el 71%. Lo que termina incidiendo para que estas mujeres (cerca de un 22% eran inactivas previamente) terminen ancladas en una actividad laboral de contraprestación de baja remuneración.

Como sostiene Pautassi (2004), para aquellas mujeres de sectores populares sin calificación laboral, o con un bajo nivel (que suman el 95,5% del genero), y dado que “carecen de posibilidades de acceder a instancias de capacitación, terminan atrapadas por una contradicción peculiar: el trabajo de baja calificación al que pueden acceder se considera residual, pero a la vez están presionadas para realizarlo debido a la necesidad de sostén familiar.”.

Por último, el debate en torno a la capacidad de reducción de pobreza por parte del PJJH nos permite poner en consideración un aspecto poco tratado. Según las estimaciones oficiales el PJJH ha sido exitoso en términos de impedir que los hogares caigan debajo de la línea de pobreza y, más aún, debajo de la línea de indigencia. Una evaluación del propio Banco Mundial indica que es en especial en el nivel de la indigencia donde los impactos son mayores, puesto que, sin el plan, más de un 10% de los beneficiarios estarían con necesidades alimentarias insatisfechas (Galasso y Ravallion, 2003).

Esto nos permite afirmar, entonces, que la ayuda económica por sí misma no cubre ni siquiera las necesidades básicas de alimentación de los hogares receptores del plan, en tanto se estima que la canasta básica para una familia de cuatro integrantes rondaría los \$355. Y, por ende, para lograr la reproducción social de la familia sería necesario, además, realizar otras actividades a fin de obtener ingresos. Nuevamente, el monto del beneficio obliga a buscar otras fuentes de ingreso.

El PJJH se coloca, así, en una posición contradictoria y de alto constreñimiento puesto que, a cambio de la obligación de una actividad laboral de contraprestación, entrega una transferencia monetaria que ni siquiera permite la reproducción social de las familias en condiciones de pobreza. En contrapartida, obliga al propio beneficiario y su familia a hacerse de los medios y recursos necesarios mediante su venta del trabajo en el mercado informal a fin de sostener la existencia.

## Activación, trabajo y ciudadanía

El discurso de la activación lleva a la ciudadanía a una cuestión puramente económica, en tanto el sujeto es responsable de sí mismo y debe proveerse los medios necesarios para su existencia. En este punto, no es otra cosa que un decidido empuje para reducir el trabajo a pura mercancía. Quisiéramos enfatizar dos aspectos al hablar de mercantilización-desmercantilización: el hombre bajo el capitalismo está obligado, por una parte, a “trabajar para vivir” y, por otra, debe vender su fuerza de trabajo, esto es, participar de una relación de intercambio en la que se transfiere un valor de uso y se recibe a cambio una retribución (valor de cambio).

Es en este sentido básico que los programas de empleo anclan su estrategia de implementación buscando, de alguna manera, reproducir (con grandes distancias) el modelo capitalista de compra y venta de la fuerza de trabajo. Este supuesto central establece, entonces, que es necesario una contraprestación o una actividad a cambio de la transferencia de ingreso por parte del Estado, llámese ésta “remuneración”, “ayuda económica”, o “ingreso” para utilizar los términos propios de las distintas normativas en los últimos años.

Esta reducción económica de la ciudadanía descansa, además, en el supuesto de la economía clásica de que toda transferencia gratuita o, en palabras actuales, no contributiva, atenta contra la moral económica de los individuos. Ya lo decía Bentham en su Manual de Economía Política: “Se ha observado que las donaciones gratuitas están más expuestas a ser dilapidadas que los préstamos; sea porque, en este último caso, siempre hay alguna responsabilidad, sea porque el dinero recibido por donación tiende a hacer un pródigo; como ha sido adquirido sin trabajo, parece tener menos valor”. (Cap. IV p.6).

El acto de donar queda absolutamente invalidado en sí mismo puesto que sus frutos caerán indefectiblemente en el derroche y el despilfarro. Las transferencias no contributivas están viciadas de origen más allá de quien las realice sea el Estado o

los empresarios. Esto es así en tanto el carácter de gratuidad niega, en principio, el intercambio o el trueque en donde siempre se da a cambio de algo.

Pero se anticipa, además, un juicio moral que tiende a ubicar al trabajo como axioma emblemático de las relaciones sociales. La ausencia de valía de la donación reside, estrictamente, en el hecho de que el dinero o los bienes no han sido obtenidos a través del esfuerzo y sacrificio que implica el trabajo. Por otra parte, el tipo y monto de la transferencia que, como vimos, no alcanza ni siquiera para reponer la fuerza de trabajo, esto es la propia existencia, obliga constantemente a los beneficiarios de programas de empleo, en especial a los del PJJH, a buscar trabajo para lograr satisfacer las necesidades mínimas. Según la última evaluación realizada, el 70% de la población beneficiaria realizaba alguna actividad laboral adicional o estaba activamente buscando trabajo.

En este sentido, la condición material básica para que se haga efectiva la conversión del trabajo en mercancía queda intacta: dado que los ingresos provenientes de los programas de empleo no son suficientes, los sujetos están obligados a vender constantemente su fuerza de trabajo.

Esta particular forma de construir y entender el debate sobre las obligaciones de los ciudadanos ha alcanzado un alto grado de expansión no sólo en el discurso de funcionarios y políticos de diversos organismos nacionales e internacionales, sino también en el de académicos e investigadores. Pero, sobre todo, ha invisibilizado el hecho de que esta sólo es “una” manera entre otras de entender los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

En pocas palabras, tanto el particular diseño institucional de las nuevas políticas de mercado de trabajo, como la ineficacia de las transferencias de ingresos que no alcanzan ni siquiera a cubrir un derecho básico, como es el derecho a la subsistencia plantean una intervención del Estado que, lejos de proteger, se acerca mucho más a un deterioro de la ciudadanía en tanto sentido de pertenencia y participación de una comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALALUF, Mateo (1997): “Modernización de las empresas y políticas de empleo”, trad. de Ricardo Gringas, en Ernesto Villanueva (coordinador), *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- BRITOS, Nora (2003): “Astucias de la razón neoconservadora: del silencioso desplazamiento de los derechos a las obligaciones en el campo de la asistencia social”, en Britos, Caro, Carrizo, Echavarría, Hunziker, Ruffinetti, *Teoría Crítica de la Ciudadanía. Notas para una política democrática*, Letras de Córdoba, Córdoba.
- BRITOS, Nora; BERMÚDEZ, Sabrina; CARO, Rubén; MANIACI, Alejandro; MAREÑO, Mauricio (2004): Informe Final Proyecto Políticas sociales, ciudadanía y desempleo: arreglos institucionales y representaciones sociales, incluido en el Programa de Promoción de la Investigación, Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba.
- BRITOS, Nora; CARO, Rubén; FRAVEGA IBAÑEZ, Sofía (2005): Informe Final Proyecto Políticas de empleo en Argentina. el discurso jurídico-político de la gestión estatal, incluido en el Programa de Promoción de la Investigación, Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba.
- CARO Figuerora, A. (1997). “Las políticas Públicas”. Revista **Encrucijadas**. UBA. Buenos Aires.
- CETRÁNGOLO, Oscar y GOLDBERG, Laura (1996). *Desempleo en Argentina: Magnitud del Problema y Políticas Adoptadas*. Serie Estudios N° 8. CECE. Buenos Aires.
- DEMAZIÈRE, D. (2003). *Le Chômeur. Comment Peut-on être Chômeur?* Éditions Belin. France.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*, trad. de Begoña Arregui Luco, Edicions Alfons el Magnànim- IVEI, Valencia.
- GALASSO Emanuela y RAVALLION Martin (2003). “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”. Development Research Group, World Bank.
- INDEC (2003): Información de prensa. Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos, mayo de 2003, Buenos Aires. [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- INDEC (2004): Información de prensa. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total, enero de 2004, Buenos Aires.
- OFFE, Claus (1992): *La gestión política*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, traducción de Ma. Luisa Gómez de Pablos y Paloma García Picazo, Madrid.
- OLMEDO, Clara (2005). “El rol del estado en la informalización-precarización e Hibridación del trabajo en Argentina. Una aproximación Etnográfica a programas como el “jefes de hogar” (jh) En la ciudad de chilecito, provincia de la rioja 2002-2005”. 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires, Agosto de 2005.
- PAUTASSI, Laura (2004). “Beneficios y Beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”. En: Valenzuela, María Elena (Editora). *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza - Argentina*. OIT. Santiago de Chile.
- PELLEGRINI, José Luis y MODOLO, Cristian (2003). “Perfil Laboral de los Beneficiarios de los Planes de Empleo. 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo”. ASET. Buenos Aires, 13 al 16 de Agosto de 2003.
- ZADICOFF, Pablo y PAZ, Jorge (2003). “El desempleo inteligente. Elegibilidad y participación en el PJJH”. 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires, 13 al 16 de Agosto de 2003.