



# III FORO LATINO AMERICANO

## **El problema del trabajo en las políticas sociales de la posconvertibilidad**

Eliana Lijterman<sup>1</sup>

eliana.lijterman@gmail.com

**Palabras Claves:** Trabajo - Políticas Sociales - Post Convertibilidad

En el presente trabajo analizaremos las transformaciones de la política social nacional en la posconvertibilidad, durante las gestiones kirchneristas desarrolladas entre los años 2003 y 2015. Sostendremos que las mismas están marcadas por los problemas de empleo del ciclo, que alteraron la problematización sobre la cual se habían montado las políticas asistenciales del momento de crisis. Diremos que si entonces la pobreza y el desempleo estaban anudados o resultaban "sinónimos", a partir del crecimiento económico y del empleo experimentado desde el año 2003, la pobreza sería inscripta en otra trama, ligada a los problemas del trabajo. La informalidad, el subempleo, las distintas modalidades de trabajo de subsistencia, fueron las variables que conformaron la trama a la que estaría asociada la pobreza en el período.

¿De qué se trataron estas transformaciones, entonces? La expansión de los derechos sociales en Argentina se ligó a la constitución de la categoría de "trabajador" (formal, más precisamente) y a la ampliación de sus derechos laborales. La universalización de las protecciones se derivó de la amplitud de la dicha categoría, a partir de los niveles de pleno empleo y formalización

---

<sup>1</sup> Becaria Doctoral de CONICET, Instituto de Investigaciones "Gino Germani", FSOC, UBA

alcanzados hasta la década del '70 (Grassi, Hintze y Neufeld: 1994)<sup>2</sup>. A partir de la década del '70 se comenzaron a desplegar profundas transformaciones en el mundo laboral, ante los límites en las tasas de ganancia que pretendieron ser resueltos a partir de una mayor subordinación del trabajo al capital. En este sentido, fueron puestos en crisis los Estados de Bienestar, tanto en los sentidos de la protección que estos encarnaban como en su andamiaje institucional (Grassi, Hintze y Neufeld: 1994, Evans, 1996). Se trató de un proceso de destrucción de las condiciones en que la fuerza de trabajo había sido empleada en las décadas previas y de los sentidos de su integración social. En nuestro país, este proceso comenzó a gestarse desde la década del '70, pero se expresó más cabalmente a partir de la década del '90, cuando se alteraron las formas de regulación colectivas del trabajo y crecieron las tasas de desempleo, subempleo e informalidad. El abordaje de la cuestión social, interrogada en clave de pobreza y exclusión, incluyó respuestas asistencializadas al desempleo y una proliferación de programas focalizados de "combate a la pobreza", en el marco del deterioro de los equipamientos colectivos y la seguridad social.<sup>3</sup>

Este modelo de acumulación, de regulación de las relaciones laborales y de legitimación del ejercicio político, tuvo un quiebre a partir de la crisis social, política y económica del año 2001. Se expresó una recesión profunda y la caída en las tasas de ganancia, así como una impugnación social del orden político y una crisis social extendida. El cambio en la política cambiaria en el año 2002 fue una medida radical, pero reunía el acuerdo de distintos sectores empresariales y de trabajadores.<sup>4</sup> Ello configuró, junto con el aumento de los precios internacionales de los *commodities* y las retenciones al agro, nuevas condiciones para la acumulación en Argentina, con eje en los agronegocios (Svampa, 2013; Slipak, 2013) y el sector productor de bienes. A partir de entonces, el PBI creció rápidamente, y la acumulación de capital se relanzó nuevamente, sobre la base de una profunda caída salarial<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> En realidad, ya hacia la década del '60 comenzó a crecer el que Torrado (2007) llama "empleo marginal", que comprendía ocupaciones de subsistencia y baja productividad.

<sup>3</sup> Un análisis exhaustivo de la política social del período puede encontrarse en "Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame", de Estela Grassi.

<sup>4</sup> Nos referimos, por un lado, a la Unión Industrial Argentina, Cámara Argentina de la Construcción y Confederaciones Rurales Argentinas; y por otro a la CGT.

<sup>5</sup> Observando el ciclo de conjunto, la tasa de ganancia de los sectores empresariales se incrementó un 50% respecto de la de la década del '90 (Danani, 2013).

Tras el descenso del desempleo y el subempleo, emergieron ciertos rasgos que caracterizaron la dinámica laboral, los cuales registran, en general, experimentan un cambio de tendencia a partir de los años 2007- 2009, cuando se comenzaron a sentir los efectos de la crisis internacional. Estos rasgos son:

a) Una renovada actividad estatal para recomponer las regulaciones colectivas del trabajo, mediante medidas como: reestablecimiento de paritarias, actualización del salario mínimo, planes de regularización del trabajo no registrado.

b) El mantenimiento de pisos altos de informalidad, de alrededor de un 40% de los ocupados en distintos momentos del ciclo y de la brecha salarial entre trabajadores formales e informales.

c) Un crecimiento continuo del empleo, aunque a distintos ritmos, cuya variación principal se dio a partir de la crisis internacional del año 2009, luego de lo cual comenzó a lentificarse y pausarse en los últimos años. Dicho crecimiento se dio a partir de la absorción de la capacidad instalada y no debido a su expansión o al aumento de productividad (Lindenboim, 2015, Beccaria y Groisman, s/f).

d) La demanda laboral estuvo asociada predominantemente a puestos calificados, en perjuicio de los no calificados, generándose ciertas barreras para el ingreso de sectores con trayectorias laborales signadas por la informalidad y con bajos niveles educativos.

e) Las remuneraciones tuvieron una lenta recuperación, equiparándose hacia fines del ciclo con los niveles de la década del '90. Mostraron una trayectoria desigual al interior de los trabajadores, marcada por la mejor posición relativa de los asalariados en el sector manufacturero privado y, especialmente, de las posiciones jerárquicas. Los efectos de la crisis internacional produjeron una mayor incidencia de dicha desigualdad (por el mejoramiento relativo de los jefes) y también se incrementó la incidencia de la pobreza dentro de los trabajadores (hacia 2014, un 15.1 percibía un salario inferior al mínimo, CITRADIS, 2013).

De este modo, la matriz de generación del empleo presentó nuevos rasgos marcados de desigualdad, propios del ciclo de acumulación en curso, ya no ligados al desempleo abierto sino al tipo de inserción laboral y su calidad. La

actividad estatal fue creciente en términos de regulación de las condiciones de trabajo, pero tuvo como límite a dicha matriz. En este cuadro, es posible comprender que la pobreza tuviera una tendencia descendente, pero a un ritmo menor que el de la recomposición del empleo. En primer lugar, porque la misma creció en intensidad desde la década del '90<sup>6</sup>, lo cual exigía un mayor esfuerzo redistributivo para su baja, y, además por la extensión de modalidades de trabajo mal remuneradas y desprotegidas, algunas de ellas informales y de supervivencia.

Por otro lado, la recomposición del consenso en torno al ejercicio político y el desarrollo económico luego de la crisis del año 2001 implicó una reelaboración intensa respecto del ciclo precedente. En este sentido, Piva y Bonnet (2013) argumentan que lo característico de las medidas del kirchnerismo es que “apuntan a arbitrar activa y directamente entre los intereses de las distintas clases y fracciones de clase a través de una serie de trueques. (...) Este arbitraje expresa las exigencias antagónicas que pesan sobre la política económica y, especialmente, entre ciertas restricciones de la acumulación y una lógica de construcción de consenso que requiere de la recuperación y satisfacción gradual de demandas” (2013: 16). En este sentido, las políticas desplegadas afectaron la relación vigente entre Estado y mercado, las características de los poderes y funciones del Estado, y de su relación con los grupos sociales. El año 2008 significaría un parteaguas dentro de las formas de legitimación y consenso social, a partir del “conflicto del campo” por las retenciones agrarias (Piva y Bonnet, 2013; Antón *et alii*, 2008). A partir del mismo se gestó una acción unitaria de la burguesía agraria que logró la adhesión de otras fracciones del capital y algunas capas medias, logrando frenar la iniciativa gubernamental (Piva y Bonnet, 2013) y desatar una cierta crisis política (Antón *et alii*, 2008). Ante esta fractura en el bloque de poder, la oposición al gobierno no logró construir una alternativa corpórea en ese entonces, pero en los posteriores se darían movimientos de reagrupamiento. El kirchnerismo, con este vacío mediante, apuntó a consolidar su base social y la construcción estatal encarada hasta entonces.

---

<sup>6</sup> Un informe del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social analiza los índices de elasticidad de distribución de la pobreza, o “intensidad” de la pobreza, lo cual capta el ingreso medio de los pobres respecto de la línea normativa. Señalan que en 1993, dicho índice fue de 3.74, lo cual expresa que reduciéndose el índice de Gini un 10% la disminución del número de pobres hubiera sido de un 37.4%. En mayo de 2003, el índice de elasticidad fue de un 0.34. El aumento de intensidad de la pobreza entre 1993 y 2003 fue de un 400%, de acuerdo a este estudio.

Como hipótesis interpretativa, entendemos que la concurrencia entre las desigualdades características del ciclo en materia de empleo y la modalidad específica de legitimación que adoptó el kirchnerismo produjeron resultados muy particulares en materia de política social, pues combinaron lógicas y orientaciones disímiles. Se trató, fundamentalmente, de una expansión de las protecciones que no remitió a un principio de universalización, sino a una continuidad histórica: la fundamentación de las protecciones por los derechos del trabajo (Danani, 2012). Así, la expansión de las prestaciones y de la cobertura se basó en la agregación de más colectivos particulares, como son los trabajadores desocupados e informales, a esquemas propios de la seguridad social relativa a los trabajadores formales. Es decir que la ampliación convivió con contenidos particularistas, fundamentados en la inscripción laboral, en un contexto de alta segmentación del mercado de trabajo. Las iniciativas para esta ampliación variaron: asumieron un carácter coyuntural (como las moratorias previsionales) o fueron mayormente institucionalizadas (como las pensiones no contributivas y la AUH).

Esta ampliación de la seguridad social se dio desde inicios del ciclo, a partir de la expansión de las pensiones no contributivas y la moratoria previsional. Esta orientación convivió con la relevancia dada a los programas de transferencia de ingresos y asistencia alimentaria, dirigidos a la población desocupada, subocupada y precarizada. En el año 2009, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que amplió el régimen de las asignaciones familiares a los trabajadores desocupados y ocupados en condición de informalidad, los programas de transferencia fueron reemplazados por la AUH y la cobertura de los planes alimentarios se mantuvo. Es decir que la ampliación de la seguridad social ganó espacio, hacia fines del ciclo, dentro de las iniciativas para sostener a la población desocupada y subocupada, empalmando con las estrategias propias de la asistencia y otorgando prestaciones en calidad de "protecciones" más institucionalizadas.

La intervención sobre los problemas de desempleo se basó en una estrategia distinta a la que acabamos de evocar: consistió en el montaje de una diferenciación al interior de la población desocupada, a inicios de ciclo. Por un lado, se distinguió la población en "condiciones de empleabilidad", con

perspectivas de inserción en el mercado capitalista de trabajo, a quienes se dirigieron programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySSN), basados en la capacitación y orientación para la búsqueda laboral. A los sectores cuyas condiciones de empleabilidad no los hacían candidatos a una pronta inserción se destinaron programas socio-laborales, de fomento del desarrollo local, el auto- empleo y el trabajo cooperativo. A partir del año 2009, esta estrategia ganó mayor peso, en el contexto de lentificación en el crecimiento del empleo.

Así, se cristalizaron sentidos duales del trabajo, alrededor de los cuales se montaron formas diferenciadas de protección, que, sin embargo, buscaron ser "acercadas" mediante el sistema de seguridad social: el trabajo formal asumió formas más institucionalizadas de protección (aumentos salariales por paritarias, aumentos bianuales del salario mínimo, regulaciones de la actividad cotidiana, y prestaciones contributivas de la seguridad social); mientras que el trabajo cooperativo, en el cual se tendía a incorporar a la población de más bajos recursos, estuvo caracterizado por la baja productividad, por ingresos por debajo del mínimo y una ampliación muy progresiva de ciertas protecciones propias de la seguridad social (puntualmente obra social, aportes jubilatorios y asignaciones por hijo).

En conjunto, las políticas sociales del ciclo se montan sobre la diferenciación operada en el mercado de trabajo, de la población desocupada, subocupada y en condiciones de informalidad. Mientras en lo relativo al empleo, las políticas parecen mantener esta diferenciación que se establece en el mercado, en materia de ingresos, tiende a ampliar la cobertura y las prestaciones, pese a lo cual el resultado a menudo no le gana a las tendencias a la depreciación del poder adquisitivo (Ver Cuadro I, en Anexo). Cabe destacar que en la actualidad siguen siendo los ingresos provenientes del trabajo aquellos que determinan de forma nodal la satisfacción de necesidades de la población (Groisman, 2014).

## **Bibliografía**

Antón, G., Cresto, J., Rebón, J., Salgado, R. (2008). *Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en la Argentina*. Una década en disputa. Argentina. OSAL.

CENDA (2009). El trabajo en Argentina. *Informe Trimestral*. N.º 17, Buenos Aires.

Cesilini, S. (2004). Evaluación Rápida de la Emergencia Social en Argentina. Documento de Trabajo N.º 1/04. Argentina. Banco Mundial.

CIFRA (2013). Trabajo y pobreza: virtudes y desafíos de la posconvertibilidad. Buenos Aires.

CIFRA (2015). Principales resultados de pobreza e indigencia 2003-2015. Informe Especial. Buenos Aires.

Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, M. (1994). Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Buenos Aires. Editorial Espacio.

Groisman, F. (2014). Empleo, salarios y desigualdad en Argentina: análisis de los determinantes distributivos. *Revista Problemas del Desarrollo*. N.º 117. Argentina. OIT.

Hobsbawn, E. (1999). Historia del siglo XX. Buenos Aires. Editorial Crítica.

Lindenboim, J. (2014): Zonas riesgosas del empleo: Problemas en la calidad. *Diario La Nación*, Buenos Aires.

Lindenboim, J. (2015). Javier Lindenboim: 'Las condiciones hoy empujan a la precarización'. *Diario La Nación*. Buenos Aires.

López, E. (2014). La situación económica de las clases subalternas en la Argentina post- neoliberal (2003- 2011). *Cuadernos de Economía Crítica*. Año 1, Vol. 1. Sociedad de Economía Crítica, La Plata.

Piva, A., Bonnet, A (2013). Tiempos de recomposición. La dinámica política en Argentina 2002- 2013. Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, UNER.

Slipak, A. (2013). Las relaciones entre la República Popular de China y Argentina bajo la lupa de los postulados del modelo de crecimiento con inclusión social. *Voces en el Fénix*. Año 4, N.º 26. Buenos Aires

Svampa, M. (2013). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Observatorio Social de América Latina*, Año XIII, N.º 32. Argentina. CLACSO.

-Torrado, S. (2007): Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. (Tomo I). Buenos Aires. Edhasa.