

Garantizar ingresos o empleo: un dilema para las políticas sociales y laborales en la Argentina postconvertibilidad

DEL BONO, Cecilia (UBA -IEF/CTA)¹
GAITÁN, Flavio (IUPERJ)²

1. INTRODUCCIÓN

La crisis que marcó, abruptamente, el período de vigencia de la convertibilidad tuvo amplios efectos económicos, políticos y sociales. Tras diez años de políticas públicas orientadas por el mercado, la Argentina presenta un panorama social extremadamente complejo: en la actualidad alrededor de 2.400.000 de argentinos se encuentran desocupados y más de la mitad de la población en situación de exclusión y pobreza extrema.

En el plano político, la administración que sucedió al gobierno de la Alianza inauguró un período de aparente regresión de las políticas neoliberales. Con el objetivo declarado de garantizar la creación de empleo y restablecer la red de protección social garantizada por el aparato administrativo del Estado, que se había vuelto ineficiente ante el acuciante panorama social, las medidas económicas y sociales serían continuadas por la actual administración.

El presente artículo pretende explorar la dinámica de trabajo de la Argentina reciente en relación con el modelo de políticas sociales y laborales implementado por las administraciones de los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner.

Asumimos como hipótesis de trabajo que: i) El mercado laboral en la Argentina es incapaz, por sí mismo, de crear los necesarios puestos de trabajo para los millones de desocupados; ii) Las políticas sociales implementadas en materia de empleo son ineficientes en la necesaria tarea de redistribución de ingresos y iii) El Estado posee un poder de redistribución que está siendo desaprovechado.

¹ ceciliadb@uolsinectis.com.ar / polsoc@cta.org.ar

² Fgaitan@iuperj.br

El interés por estudiar la eficiencia de las políticas sociales en relación con la generación de empleo y, especialmente, con la redistribución de la riqueza se basa en la profundidad de los procesos políticos que han reconfigurado la matriz productiva de la economía argentina a partir de la devaluación en forma paralela al emergente de un nuevo discurso oficial respecto del rol del Estado.

II. EL MERCADO DE TRABAJO POST-CONVERTIBILIDAD: PROBLEMAS A CONSIDERAR

CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO Y DESEMPLEO. PROBLEMAS EN SU MEDICIÓN.

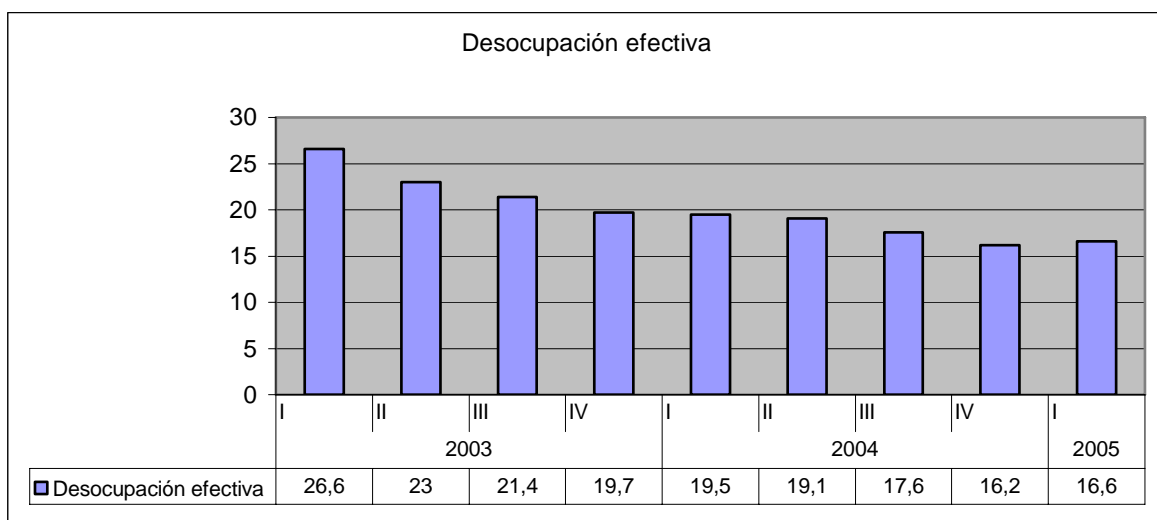
La devaluación producida tras la crisis que provocó el caótico fin de la convertibilidad fue anunciada como el inicio de un proceso de reindustrialización y sustitución de importaciones. A continuación, presentamos un análisis de la dinámica laboral entre el primer trimestre de 2003 y el mismo período del corriente año. Los datos utilizados provienen de la Encuesta Permanente de Hogares realizada periódicamente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. En este sentido, creemos necesario presentar los principales puntos débiles de este muestreo: i) no abarca a la totalidad de la población, sino a 31 centros urbanos y un área rural; ii) la ausencia de medición de aquellos desincentivados a procurar trabajo que sufren los problemas de empleo; iii) la falta de precisión en el ingreso: al sumar los salarios de los miembros de la familia, en casos de familias numerosas esto puede derivar en una ubicación errónea en la escala de ingresos y, iv) la calidad de las declaraciones: casos de negativa de respuesta, declaración por parte de otras personas o subdeclaración de ingresos.

En el presente apartado analizaremos los diversos escenarios pero privilegiaremos la tasa de desempleo efectiva, excluyendo a todos aquellos que cobran el Plan Jefes y Jefas de Hogar y otros subsidios afines; en especial debido a: i) el monto que cobran las personas beneficiados con el mencionado plan es de \$ 150 por mes sensiblemente inferior a los 771,27 \$ establecidos como la canasta básica según el INDEC y también de los \$ 325, 38 que necesita una familia para no sufrir los efectos de la indigencia; ii) la dificultad en considerar empleo a un plan que fue concebido como subsidio para capear la difícil situación de mujeres y hombres jefes de hogar sin ingresos fijos; iii) la importancia del diagnóstico para la

elaboración de políticas públicas. En este sentido las Ciencias Sociales, en tanto conciencia crítica de la relaciones políticas, deben aportar a develar el velo de manipulación y, iv) la postura personal a favor de relaciones laborales estables protegidas por ley y con pleno derecho de beneficios sociales.

El análisis remite al período 2003-2005. Si bien nuestro interés es estudiar la dinámica de empleo tras la superación del plan de convertibilidad, se ha excluido el año 2002 por considerarlo punto de inflexión entre dos modelos. En mayo de ese año, con el trasfondo de un país al borde de la anomia, la desocupación fue de 21,5 por ciento y la subocupación demandante del 12,7 por ciento. A partir de ese momento los beneficiados con el Plan Jefes y Jefas pasarían a ser computados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos como ocupados. En el imaginario se instala la idea de un menor empleo, situación que contrasta con los números que arroja el análisis de la desocupación *real*, aquella que padecen las mujeres y los hombres que no cuentan con un empleo garantizado.

GRAFICO N° 1. Evolución Tasa de Desempleo (2002/2005)
Tasa efectiva sin contar planes sociales



F

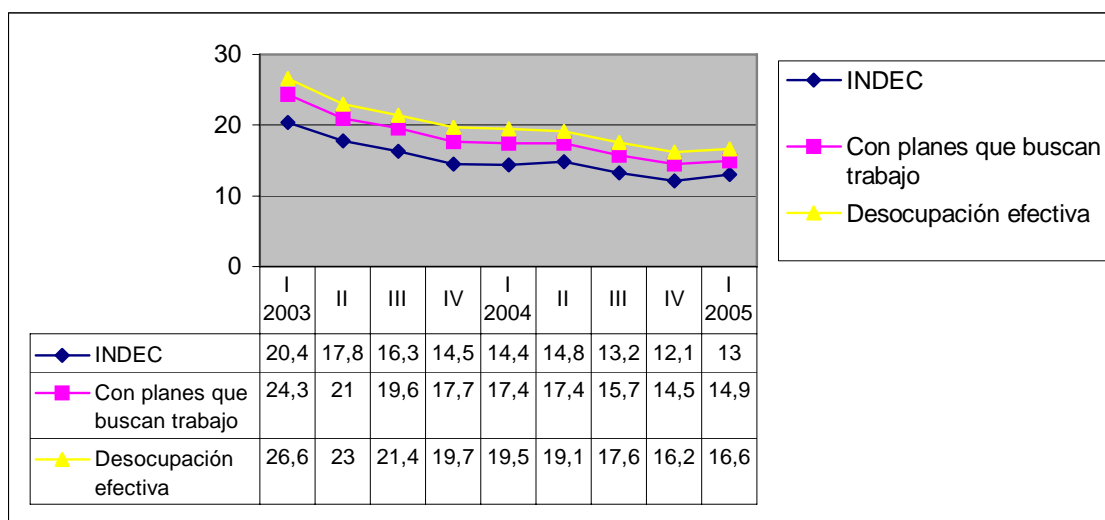
Fuente: INDEC

Como se puede percibir observando los dos primeros gráficos, la tasa de desocupación varía, sustancialmente, si tomamos la cifra mediáticamente difundida por el gobierno y

aquella que resulta de considerar desocupados a quienes erróneamente son considerados empleados: los beneficiarios de programas sociales. En el período se producen dos momentos de baja de desempleo: entre el primer y el tercer trimestre del año 2003 (26,6 a 21,4), producto, quizá, de una recuperación del uso de la capacidad instalada de ciertas industrias que se encontraba en su punto más bajo tras la crisis. Un segundo momento se dará entre el primer y el tercer trimestre de 2004 (19,5 a 16,2 por ciento) a partir del cual se produce una meseta en la tarea de erradicar el desempleo, siendo de 16,6 % en el primer trimestre del corriente año.

En caso de considerar como tasa de desocupación a aquella presentada por el INDEC y difundida, con escasa crítica, por los medios de comunicación, la caída en el desempleo en el mismo período es de 7 puntos porcentuales, pasando de 20,4 a 13 por ciento. Una cifra alta para una economía que ha crecido, en tres años, más de 20 % de su producto y que, pese a contar con fuertes transferencias del Estado hacia el sector financiero y ciertos actores productivos, no ha logrado redistribuir creando empleo genuino.

GRÁFICO N° 2: Recálculo de desocupación con planes laborales



Fu

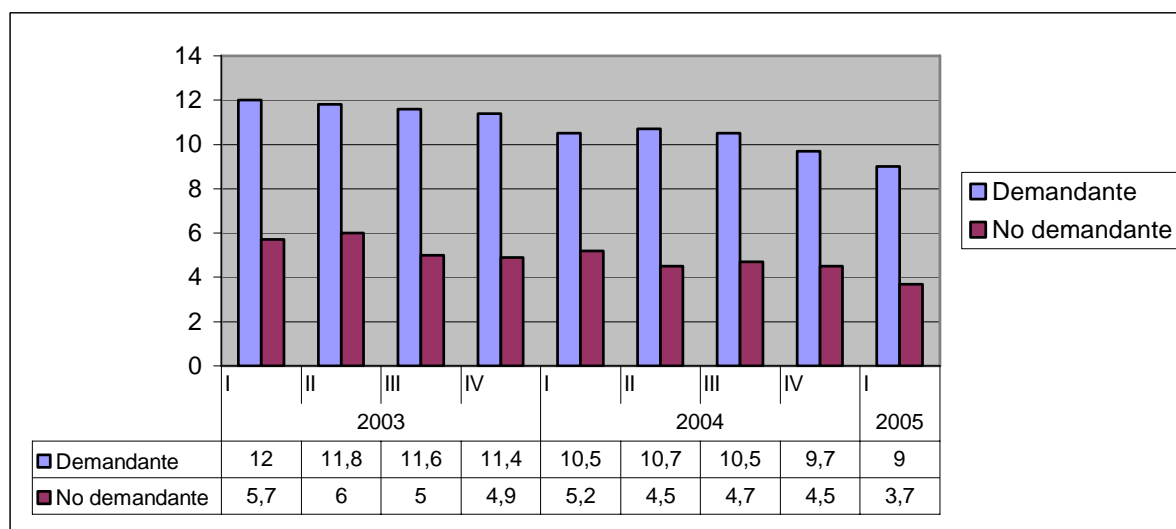
Fuente: INDEC

En cuanto a los subempleados, quienes trabajan menos horas de las que desearían y, generalmente, de las necesarias para contar con ingresos suficientes para afrontar sus gastos,

ha habido una variación menor. Como se puede ver en el Gráfico número 3, la tasa de subocupación demandante, expresión de las mujeres y los hombres que trabajan, involuntariamente, menos de 35 horas semanales y están buscando mejorar su situación laboral, ha caído sólo tres puntos en más de dos años, pasando de 12 % a 9 %.

En el marco de una economía que no produce puestos de trabajos plenos el subempleo, la subocupación de la fuerza de trabajo, debe ser considerado en su real magnitud. En palabras de SMITH (1971: 51) “el subempleo es una manifestación del desempleo”. En otros términos, la desocupación es una manifestación extrema de la subocupación, estrategia de supervivencia de las personas expulsadas del mercado laboral sin los mecanismos de reconversión y contraprestación que garanticen su supervivencia.

GRÁFICO N° 3: Tasas de Subempleo (Años 2003-2005) por trimestre.



Fuente: INDEC, EPH.

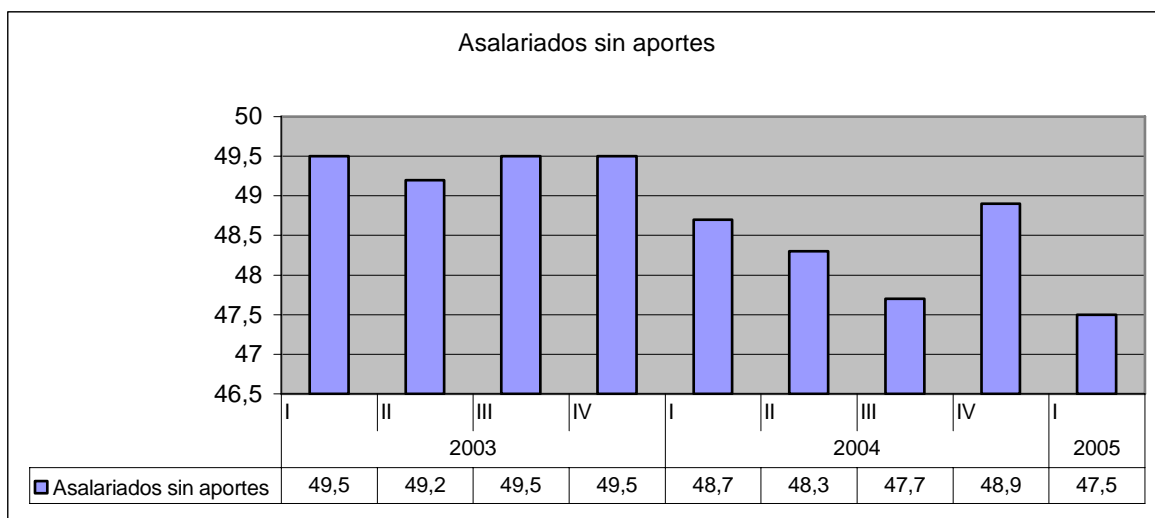
Las numerosas *changas*, actividades esporádicas, sin regularidad de tareas e ingresos, son el mecanismo resignado de las personas, perplejas ante una situación que, con desesperación y sufrimiento, han entendido que no es coyuntural. Esta situación se agrava por la calidad de las tareas emprendidas para campar la crisis.

REGISTRO

El problema del desempleo no remite tan sólo a las dificultades de las personas para insertarse en el mercado sino, además, en la calidad del empleo que pueden obtener. La informalidad de la economía, a ello nos referimos, genera una situación de creciente segmentación del mercado laboral y tiene, en consecuencia, un impacto sobre el ingreso real de las mujeres y los hombres del sector trabajo.

Como podemos observar en el gráfico número cuatro, en el período analizado, la cantidad de personas que trabajan sin empleo registrado, poco ha variado; en el primer trimestre de 2003 representaba el 49,5 por ciento de la PEA y dos años más tarde, el 47,5 por ciento.

GRÁFICO N° 4: TASA DE EMPLEO INFORMAL



F

Fuente: INDEC, EPH

Esto significa no sólo que persiste alto el número de trabajadores no registrados sino que los empleos creados en el período, responsables de la baja de la desocupación, se han dado, en

parte, sin registro laboral. De los empleados con menos de un año de antigüedad, un 45 % son trabajadores *en negro* en el sector privado.

A pesar del crecimiento de la economía, de la baja de aportes decretada por el Estado, de los diversos planes tendientes a legalizar a los trabajadores, el ejército de trabajadores en negro, se mantiene estable. Las consecuencias para los trabajadores y la sociedad en su conjunto han sido ampliamente analizadas: para su presente significa empleo de baja calidad, menores salarios y ausencia de beneficios como cobertura de salud, pago de cargos por hijos y asignaciones escolares o aportes jubilatorios; en un futuro mediano, casi la mitad de la población argentina tendrá problemas para obtener su jubilación y asegurar su subsistencia en la vejez.

La ausencia de registro laboral significa no sólo una violación de las normas laborales sino, ante todo, una mayor transferencia de los trabajadores hacia el sector empresario. Los empleadores se aseguran, sin margen alguno de responsabilidad social, mano de obra que, necesitada ante las contingencias de la difícil situación laboral, aparece dispuesta a emplearse en condiciones precarias. El impacto sobre los salarios no es menor: al margen de ser despojados de los beneficios del ingreso secundario que deberían percibir, los salarios de estos trabajadores son sensiblemente menores.

SALARIOS

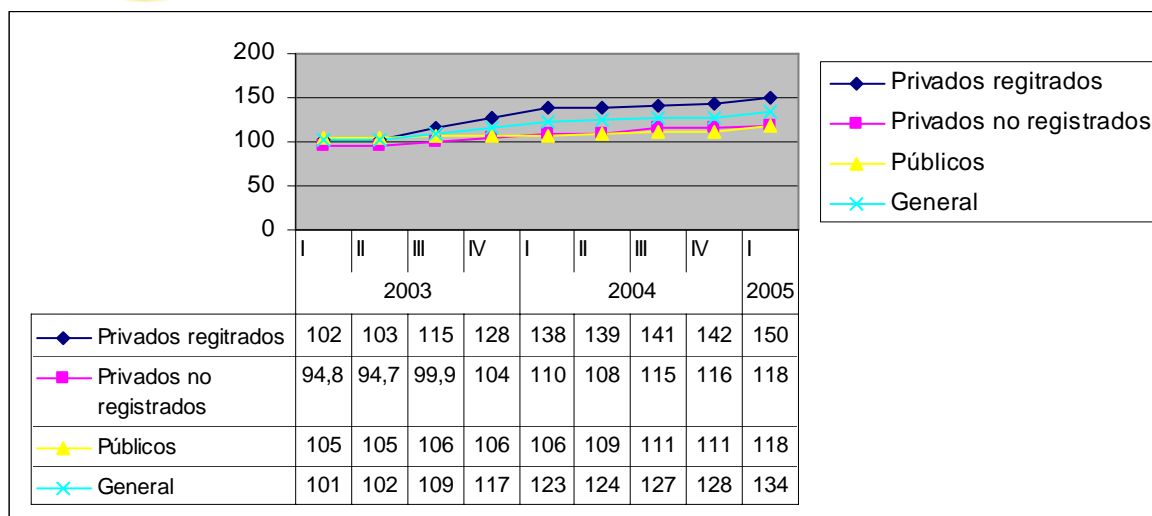
El empleo es (debe serlo) “la base material de la cual se derivan las condiciones materiales de vida de la población” (MONZA, 2002: 16). Como hemos dicho, no sólo la posibilidad de ser parte del mercado de trabajo sino el modo en que las personas se insertan en él es un fuerte determinante de los ingresos de las personas.

La brecha entre quienes tienen empleo registrado y aquellos que subsisten en virtud del Plan Jefes y Jefas de Hogar es de más de \$ 600. En el medio, la franja de aquellos que tienen una relación informal con el mercado laboral. Mientras los trabajadores en blanco perciben en promedio \$ 833 mensuales, los cuentapropistas reciben una media de \$ 579, los asalariados no registrados \$ 365 y los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar apenas \$192. El ingreso promedio, por su parte, es de \$ 648 (LOZANO, 2005).

Un aspecto particular de los nuevos empleos creados en los últimos tres años es que los salarios percibidos, incluso por aquellos registrados, son menores a los que reciben los trabajadores con mayor antigüedad. Considerando el cuarto trimestre de 2004, se observa una diferencia de ingreso entre los trabajadores privados en virtud de la antigüedad en el puesto de trabajo: aquellos *antiguos* perciben un salario promedio de \$ 437, que se reduce a \$ 339 para quienes tienen empleos *recientes*. Esta diferencia se observa también en el sector público que varía, a su vez, entre \$852 y \$593.

Como consecuencia de la transición de un régimen cambiario fijo a uno flotante a partir de la devaluación del peso establecida a principios de 2002, se produjo un proceso inflacionario que melló el poder adquisitivo de los sectores trabajadores. Pese al aumento nominal de los salarios, fijados por decretos presidenciales, éstos no han podido acompañar la suba de precios, en especial, de la canasta básica. De acuerdo al INDEC, la inflación acumulada desde diciembre de 2001 hasta marzo de 2005 fue de 61,2% y, en referencia a la canasta básica de alimentos, el aumento agregado ha sido de casi el 90%. En el mismo lapso el aumento del salario medio ha sido de, aproximadamente, 39,5%. Pero, en virtud del efecto diferencial sobre el ingreso que tiene la calidad del empleo, el reajuste salarial no ha sido uniforme: mientras los trabajadores con empleos formales han reconquistado parte de los ingresos *reales* que el proceso inflacionario había diezclado (48%), los trabajadores precarios han tenido una mejora significativamente menor (17 %). En ambos casos, el desfase con respecto al aumento de la canasta básica de alimentos, base de estimación de las líneas de pobreza e indigencia, es importante.

GRÁFICO N° 5: VARIACIÓN DEL SALARIO NOMINAL.



Fuente: Indec (Julio, 2005). Base 100 Diciembre de 2001.

OBS: Cifra correspondiente al último mes de cada período.

Los datos hasta aquí presentados dan cuenta de la persistencia de la problemática del desempleo en nuestro país. A pesar de la creación de puestos de trabajo en los últimos tres años, el desempleo, la subocupación y la informalidad persisten y continúan teniendo un efecto directo sobre la estructura social.

En primer lugar, el desempleo es de larga data. Con una de las tasas más altas de desempleo de América Latina, nuestro país se encuentra en una encrucijada que le impide asegurar a las mujeres y los hombres la subsistencia por el empleo. Si bien el desempleo es un problema inherente al estadio actual del desarrollo capitalista, esta situación aparece potenciada en nuestro país por el profundo proceso de desindustrialización acontecido durante los años noventa.

En segundo lugar, podemos decir que se han configurado nichos diferenciales en relación con el ingreso. Por un lado, en virtud de la diferencia básica entre quienes han accedido a un puesto de trabajo y aquellos que no han podido hacerlo y quedan relegado, en el mejor de los casos, a contar con un subsidio estatal. Por otro lado, por la calidad del puesto laboral: quienes tienen la posibilidad de reinsertarse al mercado de trabajo tras un período de desempleo, tienden a hacerlo en condiciones considerablemente desfavorables, sin empleos formales y

con menores salarios que, además, han mostrado un ínfimo poder de recomposición frente a la inflación.

El impacto redistributivo, así, no es significativo. En principio, los aumentos salariales benefician sólo a la mitad de los trabajadores, aquellos que cuentan con empleo registrado; el sector más castigado por la crisis social y la inflación: los trabajadores no registrados y los subocupados, no disfrutaron de los beneficios de las políticas laborales. Aumenta, en consecuencia, la brecha al interior del mundo del trabajo. Esta situación es, en parte, favorecida por las políticas implementadas en los últimos tres años. A pesar de la justicia de los aumentos establecidos por decreto, que repararon, al menos en parte, la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores frente a la inflación, se observa una debilidad del Estado en implementar políticas públicas tendientes a encontrar soluciones a los grandes problemas del empleo en la Argentina actual, que exceden la mera ausencia de puestos de trabajo y abarca los fenómenos de la informalidad de la economía, la precarización y la creciente segmentación del mercado laboral.

III. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MATERIA DE EMPLEO *RECOMPOSICIÓN O MAQUILLAJE?*

Históricamente dependientes y particularmente sensibles a las diversas crisis económicas locales y a las presiones ejercidas por los organismos multilaterales de crédito, las políticas públicas implementadas en nuestro país a partir de la caída de la convertibilidad, específicamente en materia de política social, parecen guardar -a primera vista- cierta distancia del modo en que el Estado se desempeñó durante los años noventa³.

Con el objetivo de contrarrestar en algunos aspectos esta afirmación y centrándonos específicamente en los factores relativos al impacto y eficacia que las mismas han tenido sobre el mercado de trabajo y el nivel de ingresos, a continuación nos proponemos realizar un

³ Sobre los nuevos rasgos de la política social y laboral en América Latina y Argentina durante los 90' ver: CORTES Y MARSHALL (1999); FLEURY (1997); LO VUOLO, Y BARBEITO (1998); VILAS (1997) entre otros.

análisis de dos de las principales políticas sociales en materia de empleo implementadas durante el período comprendido entre 2002 hasta la actualidad.

EL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR:

Frente al problema laboral y a la necesidad de poner freno a la distribución regresiva del ingreso hacia comienzos del año 2002 Eduardo Duhalde anunciaba, en su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, la creación de un subsidio para mujeres y hombres sin empleo como la principal política social para dar respuesta a la severa crisis económica y asegurar un mínimo de ingreso mensual a un importante núcleo poblacional.

El Plan "Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas Desocupados" (PJJHD), creado el 3 de Abril de 2002 por medio del Decreto 565/2002 del Poder Ejecutivo Nacional, establecía una ayuda económica *no remunerativa* de \$150 para jefes y jefas de hogar desempleados con hijos menores a cargo. La percepción de este beneficio resultaba incompatible con la percepción de cualquier otro programa social o de empleo (nacional, provincial o municipal) como así también de prestaciones previsionales y pensiones no contributivas. La participación en cursos de capacitación y la incorporación en proyectos productivos o en actividades comunitarias de impacto en materia ocupacional (de un mínimo de 4 a un máximo de 6 horas diarias) fueron las contraprestaciones requeridas por el programa⁴. Si bien el PJJHD fue anunciado por el gobierno nacional como un programa *universal* (en el sentido de que se orientaba a que cualquier persona que deseara percibir el subsidio podía hacerlo, siempre y cuando reuniera los requisitos de elegibilidad sucintamente mencionados) lo cierto es que el padrón de beneficiarios se cerró en el mes de mayo del 2002, alcanzando su cobertura a 1.987.875 de beneficiarios⁵.

⁴ Para un análisis pormenorizado de las características del Plan, ver: PAUTASSI Y OTROS (2003).

⁵ Datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC).

Desde un primer momento, la puesta en marcha del PJJHD generó una gran polémica. A continuación, esbozaremos los principales presupuestos, críticas y resultados de su puesta en práctica:

- La lógica intrínseca del PJJHD ha sido la de constituirse en una política social orientada exclusivamente al desarrollo y promoción de la modalidad asistencial. Nace no sólo como herramienta de asistencia, sino principalmente como instrumento para apaciguar las protestas y un conflicto social de características inéditas que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional. Más que un plan de empleo, el PJJHD se constituyó en una política focalizada de sostenimiento de ingresos por parte del gobierno nacional.
- Si bien no negamos el impacto que en un principio ha tenido el Plan principalmente en el indicador de indigencia (el beneficio ha reducido en un 23 % la indigencia y un 3 % la pobreza de los hogares⁶), el monto asignado de \$150 resulta insuficiente para satisfacer necesidades básicas (el costo de la canasta básica es de \$ 771,27⁷) y acceder a las instituciones esenciales para garantizar un nivel digno de vida. Por lo tanto, lejos de la pretensión de consagrarse como una política redistributiva y un derecho, el plan se limita a distribuir beneficios asistenciales precarios, que no alcanzan a cubrir las necesidades mínimas de la población en situación de indigencia. Asimismo cabe mencionar el efecto directo que este hecho y los criterios de accesibilidad han tenido en el crecimiento del trabajo informal.
- Pese a que uno de los elementos que diferencia el PJJHD del resto de los programas de empleo/ingresos que se configuraron durante la década del noventa ha sido la extensión de las prestaciones a un número significativo de personas (llegando a casi 2.000.000 de beneficiarios), el PJJHD no es una política universal en lo que respecta la obtención de un derecho, lo que abre la posibilidad de prácticas clientelares.

⁶ Evaluación del Plan Jefes/as de Hogar Desocupados. Impacto Pobreza e Indigencia, Ministerio de Trabajo, Diciembre de 2002.

⁷ Fuente: INDEC, junio de 2005

- Respecto a los componentes de capacitación y contraprestación laboral, evaluaciones y estudios recientes⁸ dan cuenta de la desarticulación de la capacitación ofrecida respecto a la demanda real de exigencias del mercado laboral actual; la precariedad de las tareas realizadas por los beneficiarios y la imposibilidad de absorber por parte del mercado de trabajo a la mano de obra desocupada. Cabría preguntarse: *¿con la contraprestación laboral: no se estará reemplazando puestos genuinos de empleo por trabajos precarios?*
- El PJJHD asume en sus presupuestos la existencia de una estrecha relación entre pobreza y desempleo, afirmación que resulta poco cuestionable si se toma esta relación de forma unilateral (esto es, "el desempleo es lo que genera pobreza"). La observación del comportamiento reciente del mercado laboral explicado en el apartado anterior habilita a afirmar que el empleo generado exhibe un alto nivel de informalidad e ilegalidad y que el empleo registrado resulta con menores niveles de ingresos que los históricos (LOZANO: 2005); podemos afirmar, en consecuencia, que el problema de la pobreza excede a la problemática del desempleo, cuestión que amerita a establecer otra discusión y debate más amplio: el del rol del Estado y de sus políticas de redistribución de ingresos.

A partir evaluaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y las críticas sostenidas principalmente por instituciones sociales respecto a el manejo arbitrario del plan, en la actualidad el gobierno nacional se encuentra realizando un rediseño de las políticas sociales que se pondrá en marcha durante este año. La idea es que aquellos beneficiarios del PJJHD que tuvieran por lo menos tres hijos puedan optar por el pase al Plan Familias⁹ (dependiente

⁸ "Inserción laboral de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar – PJH ". Informe Ministerio de Trabajo, Enero de 2004. Las principales conclusiones fueron las siguientes: 1) Entre sep. de 2002 y el mismo mes del 2003, 120.000 beneficiarios del Programa consiguieron un puesto de trabajo registrado, lo que representa el 5.3 % del total; 2) La mayoría de los beneficiarios ingresados al mercado de trabajo formal son varones (77 %), a pesar que estos solo representan el 34.9 % del total de beneficiarios del PJJHD; 3) El 79 % de los beneficiarios que lograron insertarse en el mercado de trabajo formal tenían experiencia laboral previa en un empleo registrado; 4) El sector privado es el que ha generado la mayoría de puestos de trabajo que fueron ocupados por beneficiarios (93.6 %); 5) Los beneficiarios que lograron incorporarse al mercado de trabajo formal perciben un salario medio 46,7 % inferior al promedio de los trabajadores registrados.

⁹ "El Plan Nacional Familias para el Desarrollo Humano (reformulación del anterior programa de atención a grupos vulnerables) realiza un programa de transferencia monetaria a familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años. El subsidio es no reembolsable y los beneficiarios deben realizar una contraprestación por el subsidio. El plan también cuenta con un módulo de gestión asociada que principalmente genera acciones de

del Ministerio de Desarrollo Social) previéndose que podrán percibir un subsidio de monto mayor (\$200.) Se calcula que alrededor de 750.000 madres reúnen las condiciones para hacerlo. Resulta importante, también, señalar que las reformas previstas coinciden con el diagnóstico y condicionamiento de reforma sectorial establecido por la propuesta de préstamo de U\$S 500 millones por parte del Banco Interamericano de Desarrollo¹⁰.

PLAN MANOS A LA OBRA:

Con la asunción del presidente Kirchner no se observan modificaciones sustanciales respecto de las políticas públicas que se estaban implementando hasta ese momento. No obstante, quizás uno de los rasgos distintivos de la nueva gestión fue el colocar fuertemente en el debate y en el discurso oficial a las políticas de promoción del empleo como eje central de la política económica y laboral¹¹.

capacitación sobre los beneficiarios en cogestión con ONGs y otras instituciones. La focalización del programa se ha realizado en grandes aglomerados urbanos definidos a partir de la encuesta permanente de hogares. Actualmente cuenta con 240.000 beneficiarios" En: ARIAS Y SADIÉ (2005: 10).

¹⁰ Propuesta de préstamo por parte del BID de 500 millones de dólares (documento "Programa Sectorial Social: Argentina Avanza (AR-0290). El objetivo textual es " *apoyar a la Argentina en la implantación de su política social como un proceso de transición desde las acciones de emergencia orientadas a contener las consecuencias de la crisis económica del 2001-2002 por medio del soporte inmediato de ingresos, apoyo alimentario y abastecimiento de medicamentos para la población afectada hacia una política permanente de inclusión social basada en la inserción de jóvenes y adultos en actividades productivas en el acceso a la salud y educación de toda la población y en el sustento condicionado de los mas pobres*". Interesante es que, los recursos del programa serán desembolsados (en dos tramos 150 y 350 millones) una vez que una vez que la Argentina haya verificado el cumplimiento de una matriz de condiciones (cuya mas importante es la reforma sectorial en desarrollo social y trabajo). Las acciones de reforma son: en referencia a políticas de transferencia de ingreso y empleo:

Para el Ministerio de Desarrollo Social: Relevamiento de la Ficha Social de actuales beneficiarios e implementación de tarjetas bancarias; racionalizar programas de transferencias de ingresos: Plan Familias; ampliar cobertura del programa de jubilaciones no contributivas (Adulto Mayor Mas)

Para el Ministerio de Trabajo: implementación de la Red Nacional de Oficinas de Empleo (fortaleciendo áreas municipales y provinciales); implementación del Plan Mas y Mejor Trabajo de calificación con metas específicas en materia de empleo, calidad de empleo y empleabilidad. (al menos 20 planes sectoriales y 100.000 trabajadores calificados o en proceso de calificación); implementación del Plan Nacional de Regularización del Trabajo.

¹¹ "El empleo de los argentinos es la preocupación central de nuestro Gobierno. Es el principal integrador de la sociedad, el mecanismo más importante de redistribución del ingreso y de dinamización de la economía...(…) El crecimiento que queremos es el crecimiento que genera empleo, empleo de calidad, empleo que permite salir de la pobreza, empleo que nos hace creer en nosotros mismos, en el país, en sus instituciones...". Discurso del Ministro de Trabajo, "La generación del empleo es el centro de la política laboral", extraído de: www.trabajo.gov.ar, abril de 2005.

En materia de política social una de las modificaciones más importantes fue la creación, en el mes de Abril de 2004 (Resolución MDS N°1375/04), del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social *Manos a la Obra*. El mismo fue planteado como una instancia superadora del PJJDH y como una política destinada a la promoción de iniciativas de desarrollo productivo y comunitario a escala local. En este sentido, entre sus objetivos se destacan el de *apuntar al desarrollo local y la economía social* y el de *contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social*. A grandes rasgos, consiste en brindar apoyo económico y financiero¹² a emprendimientos formados por grupos de personas que integren una experiencia productiva, que bajo la modalidad de autogestión y cooperación comunitaria y solidaria, se constituyen para la creación o fortalecimiento de una alternativa laboral y autosostenimiento para las familias de bajos recursos.

A continuación, realizaremos un breve análisis de las cuestiones que consideramos relevantes cómo así también un planteo de interrogantes en torno a la lógica de funcionamiento del Plan¹³:

- La lógica intrínseca del Plan Manos a la Obra ha sido la de constituirse en una política social que plantea el desarrollo y promoción de la economía social como una salida alternativa al problema de la desocupación. Esta estrecha vinculación posee el peligro de segmentar y *naturalizar* formas de trabajo (autogestivo, cuentapropismo y microempresa) para sectores específicos de la población, colocándolos como *responsables* de su propia reproducción.
- Si bien no existen evaluaciones finales sobre el impacto de las iniciativas (ya que muchas se encuentran en la etapa de inicio o sujetas a aprobación), la experiencia actual indica que una gran mayoría de los microemprendimientos en marcha poseen escasa sustentabilidad como consecuencia de nula o inapropiada capacitación y asistencia técnica recibida para

¹² Financiamiento de herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones que se constituyan como capital de trabajo; Capacitación y asistencia técnica de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

¹³ Las siguientes reflexiones son producto de la discusión planteada en el marco de la Mesa de Políticas Sociales del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), plasmado en el documento de BACCARELLI Y OTROS (2004).

la elaboración de los proyectos como así también debido a la saturación de ciertos mercados.

- En la formulación del Plan, si bien por una parte se explícita que la economía social no debe entenderse como un sector informal, por otra se afirma la necesidad de generar *condiciones estructurales que posibiliten el desarrollo de actividades productivas en el circuito económico informal, y promuevan su inserción en la economía formal*. De aquí resultan varias cuestiones para el análisis: ¿en qué consistirían esas condiciones estructurales de las que parece depender la inclusión en la economía formal?; ¿la salida de la informalidad se propicia sólo con una normativa y un marco jurídico e impositivo?¹⁴.

A modo de conclusión podemos afirmar que en las actuales políticas se advierte la persistencia de dispositivos tendientes a intervenir focalizadamente por medio de transferencias de ingresos para poblaciones pobres desocupadas (*un tratamiento social del fenómeno del desempleo*) y no sobre los mecanismos que regulan el mercado de trabajo y las condiciones de empleo (políticas activas orientadas a creación de empleo genuino). Asimismo, queda demostrado que estas políticas son ineficientes en la necesaria tarea de redistribución de ingresos. La posibilidad de universalizar algunas transferencias monetarias no se han considerado como prioritarias en la agenda de gobierno.

CONCLUSIONES

ROL DEL ESTADO Y CAPACIDAD ESTATAL.

Las políticas sociales guardan íntima relación con el mercado laboral. Tal como señala BERTRANOU (2004:13) dicha relevancia se debe a que "las trayectorias del empleo afectan el acceso a las personas a las prestaciones de seguridad social, mientras que las condiciones de acceso y reglas de financiamiento de los beneficios influyen las decisiones de empleadores y trabajadores, concernientes a la empleo".

Ante el fenómeno de persistencia de desempleo e inserción diferencial de las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo que ha sido descrito en este trabajo creemos que el Estado,

en tanto aparato administrativo que engloba las agencias de intervención pública, debe reasumir su rol interventor a través del diseño conjunto de políticas activas de empleo y de políticas sociales que incidan de manera real sobre el mercado de trabajo, actuando como instrumento para lograr una equitativa distribución del ingreso.

Por ello, el análisis de las políticas sociales y, particularmente, de la intervención estatal en materia de empleo, se relaciona directamente con la discusión sobre el rol del Estado en la actual etapa de desarrollo capitalista. En los últimos veinte años, en virtud del acelerado proceso de globalización económica, las funciones que fueron vistas como típicas del Estado nacional han sido puestas recurrentemente en entredicho.

La retórica de disciplina fiscal, privatización y desregulación de las actividades comerciales y financieras tuvo un profundo impacto sobre la direccionalidad de las políticas implementadas. Asumido como propio por las elites desorientadas ante la grave crisis de los años ochenta (TORRE, 1998) la propuesta neoliberal impregnó de un tinte privatista la intervención social del Estado, en especial, la regulación de las relaciones laborales. El Estado, árbitro aparentemente neutral entre capital y trabajo, perdió así parte de su rol y asumió como propia la propuesta de las elites empresarias para afrontar el problema del desempleo: flexibilizar las relaciones laborales.

Frente al modelo propuesto de desarrollo orientado por el mercado (GOUGH Y WORD, 2004), creemos necesario revitalizar la discusión del rol del Estado en el desarrollo inclusivo tendiente a garantizar el bienestar de las mujeres y los hombres de nuestras sociedades. Esto no implica, de modo alguno, bregar por una vuelta al pasado. Volver a poner en primer plano la discusión sobre el Estado implica, inevitablemente, echar luz de un modo crítico sobre los procesos que se han acelerado radicalmente desde fines de siglo XX: la globalización de sesgo tecnológico-comunicacional y la transferencia de ciertas funciones históricas hacia las unidades subnacionales o los bloques regionales.

¹⁴ Cita textual

Superando por limitada la discusión sobre el tamaño del Estado la discusión debe darse sobre las dimensiones del Estado, sobre la fortaleza y capacidad que el Estado nacional a futuro tendrá para afrontar las especiales condiciones que presenta el capitalismo en tiempos de reconversión tecnológica y movilidad de capitales. En este sentido, adquieren particular interés el alto poder distributivo de las políticas públicas, el papel de generador directo de empleo de las agencias gubernamentales y la centralidad que asumen, en función de crear condiciones de crecimiento genuino, las políticas laborales, económicas y educativas.

Las oficinas públicas deben reencauzar su tarea de diagnóstico de la difícil situación laboral, estableciendo como base la honestidad intelectual. El computo de los subsidios y planes sociales como empleo genuino expresa un Estado que privilegia el control de la opinión pública y la protesta en detrimento de la adopción de políticas de solución efectiva de la problemática. Por otro lado, las opciones de política pública focalizada (aumentos salariales para los trabajadores registrados, planes con salarios ínfimos para los desocupados) generan un reconocimiento de hecho de la segmentación de la fuerza de trabajo y tienden, en consecuencia, a naturalizar la *marginalidad*: las mujeres y los hombres que reciben el plan jefas y jefes de hogar saben, en muchos casos, que su futuro no es la reinserción al mercado laboral.

En segundo lugar, en relación al papel de dinamizador que deberían asumir las políticas públicas, se debe tener en cuenta ciertos requisitos básicos que las empresas toman en cuenta a la hora de invertir y generar empleo genuino. A diferencia del argumento de los *bajos salarios*, se suelen tomar en cuenta la capacitación de las mujeres y los hombres para ser parte del mercado laboral. Los sectores más dinámicos de la economía, como los sectores de telecomunicaciones, informática, productos químicos y, especialmente, farmacéuticos y los productores de bienes de capital, entre otros, son fuertes demandantes de personal altamente calificado. En este sentido, las políticas laborales de nuestro país parecieran mantenerse al margen de una competencia que se da a nivel mundial por ciertos mercados para apropiarse los recursos disponibles a invertir en estas áreas creadoras de empleo con alto poder adquisitivo.

Revitalizar el rol interventor del Estado implica, en tercer lugar, cambiar la orientación de sus políticas. Frente a la intervención *pro-capital* de los años noventa, que presentó al empleo como una mercancía más a ser negociada entre la oferta y la demanda del mercado, se debe revitalizar el rol de garante de empleo formal. En otras palabras, recuperar la capacidad de control de las relaciones contractuales de empleo que el Estado ha ido perdiendo. Esto conlleva, innecesariamente, cuestionar la existencia de relaciones salariales encubiertas al interior del aparato estatal. Será imposible, o al menos incoherente, bregar por un mayor control de la calidad del empleo si el Estado mismo no comienza por desterrar la práctica extendida de contratos sin beneficios secundarios.

Por último, creemos que la definición de los objetivos, estrategias e instrumentos de las políticas públicas deben estar encauzadas para lograr la materialización de las condiciones objetivas que hagan posible que, a los frutos del crecimiento, acceda la sociedad en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, ANA Y SADIÉ, EMILIO (2005) " Políticas sociales actuales que se desarrollan desde el ámbito gubernamental: las principales líneas actuales de intervención del Gobierno Nacional", IEF/CTA, Buenos Aires.

BACARELLI, DIEGO, DI LEO, PABLO Y OTROS (2004); Análisis del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", IEF/CTA, Buenos Aires.

BERTRANOU, FABIO (2004); "Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral en la Argentina", en: BERTRANOU, F. (Ed.) (2004); *Protección Social y Mercado Laboral*, OIT, Santiago de Chile.

CORTÉS, ROSALÍA Y MARSHALL, ADRIANA (1999); "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa", en: *Desarrollo Económico*, Vol.39, N° 154 (julio-septiembre), Buenos Aires.

EZCURRA, ANA MARIA (2000), *Qué es el Neoliberalismo, Evolución y límites de un modelo excluyente*, Espacio Editorial, Buenos Aires.

FLEURY, SONIA (1997); *Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América Latina*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

GOUGH, IAN Y WOOD, (2004), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*, Cambridge University Press, Cambridge.

LO VUOLO, RUBÉN. Y BARBEITO, ALBERTO (1998); *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila.

LOZANO, CLAUDIO (2005); "Los problemas de la distribución del ingreso y el crecimiento en la Argentina actual", Documento IEF/CTA, Central de los Trabajadores Argentinos, Buenos Aires.

LOZANO, CLAUDIO Y RAFFO, TOMÁS (2004), "Situación salarial, política oficial y distribución del ingreso", Instituto de Estudios y Formación (CTA), Buenos Aires.

MONZA, ALFREDO (2002), *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina*, CIEPP, Buenos Aires.

PAUTASSI, LAURA Y OTROS (2003); "Plan Jefes y Jefas de Hogar: derecho social o beneficio sin derechos?", Documento Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires.

TORRE, JUAN CARLOS (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

WALLERSTEIN, IMANUEL (2002), "Los intelectuales en una época de transición", en: www.iade.org.ar