

**TERCERAS JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP**  
**LA ARGENTINA DE LA CRISIS**

**Recomposición, nuevos actores y el rol de los intelectuales**

Lic. Pablo Francisco Di Leo - pfdileo@yahoo.com

Instituto de Investigaciones Gino Germani – Facultad de Ciencias Sociales – UBA

**Ponencia**

*Vinculaciones del trabajo, la ciudadanía y las políticas sociales: un ejercicio sociológico de problematización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*

**1. Introducción**

Desde mediados de la década del '70 se desarrollaron en Argentina profundas transformaciones en el régimen social de acumulación que redefinieron tanto a los actores como a los ejes de integración de nuestra sociedad. Uno de dichos ejes es el *trabajo*, en cuyas profundas metamorfosis, desde los orígenes de la modernidad hasta la actual descomposición de los regímenes de Estados de bienestar, se expresaron las principales fases tanto del *modo de producción capitalista* -a escala mundial- como de sus configuraciones nacionales en los diversos regímenes sociales de acumulación.

Desde sus surgimientos, las *políticas sociales* ocupan un rol central en dicho proceso de (re)definición, ya que operan específicamente en el proceso de *reproducción de la fuerza de trabajo*. Por ende, constituyen un campo privilegiado de disputa, acumulación y ejercicio *del monopolio de la violencia simbólica* del Estado, desde y alrededor del cual se definen los agentes, sus *categorías de percepción y clasificación* que (re)producen los diversos *campos del espacio social* (Bourdieu, 1990; 1997). Es por eso que las transformaciones de las últimas décadas en el régimen social de acumulación de nuestro país se en-

cuentran dialécticamente vinculadas a profundas reestructuraciones en los arreglos institucionales y las prácticas de los actores vinculados a dicho campo.

En este sentido, tras la dispersión de políticas y programas *focalizados* de los '90 - planificados, financiados y evaluados en su mayoría por organismos internacionales-, se estaban configurando nuevos actores y fijando nuevos arreglos institucionales y regulaciones alrededor del trabajo. Asimismo, desde la investigación en el campo de las políticas sociales, como indica Claudia Danani (1999), se impuso una fuerte tendencia hacia la fragmentación. La puesta en escena de la multiplicidad de problemas sociales ligada al acelerado crecimiento de los fenómenos de exclusión / desafiliación, llevó a la multiplicación de las “poblaciones objeto” de investigación y/o intervención. De esta manera, muchas veces tras la “heterogeneización de la pobreza”, se ignoraron sus vinculaciones con las instituciones, regulaciones y, fundamentalmente, las identidades y estrategias de actores constituidos en el proceso de transformación del régimen social de acumulación.

En nuestro actual trabajo de investigación nos encontramos abocados al análisis de una política social implementada a nivel nacional desde inicios de 2002, el *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJJHD), como una de las expresiones del ejercicio de la *violencia simbólica* en la fijación de nuevas *representaciones sociales* alrededor del *trabajo* y la *ciudadanía*. En este sentido, consideramos relevante las significaciones que se le asignaron desde su lanzamiento, expresándose en el discurso de presentación del PJJHD por el entonces Presidente de la Nación, Eduardo Duhalde:

Son más de un millón de hogares excluidos que buscamos precisamente incluir en el umbral mínimo de dignidad. [...] Esto no es un regalo, es un derecho. [...] Estamos creando un nuevo derecho. Quienes tengan los requisitos y perciban este ingreso como contraprestación deberán capacitarse e integrarse paulatinamente a actividades

laborales o actividades comunitarias. Recibirán 150 pesos mensuales. [...] (La Nación, 2002, abril 3).

Asimismo, la relevancia del tema es evidente tanto por sus aspectos institucionales (dimensión nacional, nivel presupuestario, cobertura poblacional) como por sus dimensiones político-simbólicas (que analizaremos particularmente). Desde su lanzamiento se encuentra permanente presente en los medios masivos y, durante la última campaña electoral, ninguno de los candidatos presidenciales planteó su eliminación. Asimismo, teniendo como principal antecedente a los *Programas Trabajar*, el PJJHD adquiere en la actualidad una creciente centralidad como eje de disputa y de constitución identitaria de nuevos y diversos actores socio-políticos (Svampa – Pereyra, 2003).

En la presente ponencia sintetizaremos uno de los momentos que consideramos centrales en el proceso de construcción del objeto: el *despliegue del problema* a partir de un ejercicio de *ruptura epistemológica* con el *sentido común científico* hegemónico en el campo de las políticas sociales. Para ello, buscaremos reconstruir algunas articulaciones tanto conceptuales como históricas entre las políticas sociales y las transformaciones de los regímenes sociales de acumulación.

Con dicho objetivo, en primer lugar, retomaremos algunas categorías fundamentales para establecer un marco teórico-conceptual que, en lugar de encerrarnos, nos permita recuperar dichas articulaciones. En un segundo momento, indisociable del primero, haremos un breve recorrido histórico en torno al proceso de emergencia y consolidación del *régimen social de acumulación neoliberal* en nuestro país; a algunas evaluaciones sobre los *Programas Trabajar*; y a las crisis del gobierno de la Alianza y la “salida devaluacionista”. Finalmente, a partir de lo desarrollado, formularemos algunos interrogantes -a manera de

cierre de la monografía y de primeras hipótesis para la continuidad del nuestro trabajo de investigación- alrededor de la enunciación del PJJHD.

## **2. Algunas sendas conceptuales**

### **2.1. Régimen social de acumulación y espíritu de Estado**

Luego de sintetizar las principales características y límites de las teorías políticas pluralistas, neocorporatistas y clasistas, José Nun (1987a) emplea el concepto de *régimen social de acumulación* para superar los sesgos esencialistas de las mismas e integrar sus enfoques en una concepción dinámica y articulada del Estado y la sociedad civil. El mismo incluye el conjunto de *prácticas e instituciones* que, a la vez, son condición de posibilidad y producto histórico de un determinado *proceso de acumulación de capital*. Desde una lectura acertada, Danani (1996) le incorpora aquellas *regulaciones* que, al normatizar espacios de interacción entre actores, si bien no llegan a ser instituciones, inciden en la acumulación y/o redistribución de capital (por ejemplo, Regímenes de Promoción Industrial, Decretos de Desregulación, etc.).

Asimismo, el autor destaca el carácter histórico-pluridimensional del régimen social de acumulación. En el mismo es posible identificar analíticamente tres grandes fases: i) *emergencia*, ii) *consolidación y expansión* y, finalmente, iii) *descomposición y decadencia*, que puede llevar a una crisis generalizada del régimen. Justamente por su carácter complejo e históricamente específico, nada podemos decir *a priori* acerca de la duración y características de cada una de estas etapas.

Esta concepción permite superar el economicismo de la noción clásica de modo de producción, colocando en su centro la dimensión política de la vida social. Por ende, rompe con las visiones *estadocéntricas* y *sociocéntricas*, que impiden captar las complejas y si-

multáneas dialécticas entre *estructuras y estrategias* de actores que van configurando históricamente lo político, lo social y lo económico.

En este punto, podemos recurrir al aporte de Pierre Bourdieu (1997), ya que consideramos que su definición de *Estado* es compatible con la perspectiva que aquí desarrollamos. Para el sociólogo francés, el mismo no puede reducirse *apriorísticamente* ni a sus manifestaciones *materiales -aparato-*, ni a sus dimensiones *universales –espíritu o forma-* sino que, a partir del análisis histórico-sociológico, deberá reconstruirse su génesis. El análisis de todo *orden* político-social debe partir de una genealogía de las prácticas de los actores, sus relaciones de fuerza, las regulaciones e instituciones que (re)crean permanentemente, todos los cuales son, a la vez, productos y condiciones de posibilidad de un determinado régimen social de acumulación.

Asimismo, Bourdieu aporta nuevas dimensiones que enriquecen el análisis de dicho proceso de acumulación, complejizando la noción de *capital*. El Estado es, a la vez, el resultado y la condición de un proceso de concentración de diferentes tipos de capital: de *fuerza física o de instrumentos de coerción* (ejército, policía), *económico* (al que alude fundamentalmente Nun), *cultural o informacional*, y *simbólico*. El autor hace hincapié en esta última especie, ya que la considera un *metacapital* que le otorga al Estado un poder sobre los demás campos, posiciones y dominios.

Los diversos tipos de capitales son captados a partir de determinadas “categorías de percepción, sistemas de disposiciones duraderas y transferibles” *–habitus-*, que les permiten a los agentes sociales -de acuerdo sus posiciones en los distintos campos-, reconocerlos, otorgarles valor y orientarse hacia su disputa. La *doxa* es el producto de la incorporación de *divisiones y oposiciones* (por ejemplo, hombre / mujer, rico / pobre, ocupado / desocupado, extranjero / ciudadano, etc.) inscritas en la estructura de distribución del capital simbólico.

El Estado detenta el *monopolio de la violencia simbólica legítima*, materializado históricamente en prácticas, regulaciones e instituciones destinadas a fijar e inculcar principios de división conformes a su propia estructura.

Como Bourdieu (1990) señala en otro de sus textos, si bien el campo político ocupa un lugar privilegiado, generando, regulando y reproduciendo las reglas de intercambio entre los otros campos que componen el espacio social, nunca llega a cerrarse o suturarse definitivamente. Es una arena en la que permanentemente se enfrentan agentes de diversos campos y, merced a *homologías de posiciones*, establecen *alianzas* que les permiten disputar el monopolio de la *expresión legítima de la verdad*.

O sea, el Estado debe permanentemente generar, transmitir e incorporar en los agentes, “imágenes” de sí mismo que lo proyecten como un “espíritu universal y racional” para legitimarse, “naturalizándose” ante el conjunto de los campos que componen el espacio social. Sin embargo, como nos lo recuerda el sociólogo francés, debemos tener siempre presente en nuestros análisis que estos son efectos de ese mismo poder simbólico. Por ende, si bien tienen indudables correlatos objetivos en las prácticas de actores, regulaciones e instituciones que conforman un régimen social de acumulación, no por eso dejan de ser expresiones contingentes de una determinada situación histórica en las relaciones de fuerza de los agentes que componen un espacio social.

## **2.2. El campo de las políticas sociales**

Desde el campo conceptual propuesto, podemos plantear una definición de *políticas sociales* que capte sus complejidades y, al mismo tiempo, nos sirva como herramienta para el análisis. Como señala Danani (1996), las políticas sociales ocupan un lugar central en el régimen social de acumulación. Las múltiples prácticas, regulaciones e instituciones que

conforman su campo operan específicamente en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo. Las mismas no están asociadas a la distribución primaria del ingreso –derivada directamente del proceso de producción-, sino a las condiciones de redistribución de las diversas especies de capital según la fase del régimen social de acumulación dentro de la cual se configuran históricamente.

Asimismo, las políticas sociales son unos de los principales mecanismos de ejercicio del poder simbólico del Estado. Las políticas educativas, de salud, seguridad social, asistencia económica, etc., generan y asignan a los agentes -de acuerdo a las posiciones que ocupan en el espacio social-, aquellas categorías de percepción que les permite reconocer y valorar los diversos capitales específicos acumulados socialmente. De esta manera, contribuyen a asegurar la reproducción de los procesos de acumulación de capitales económico, cultural y, desde el poder simbólico estatal, contribuyen a la legitimación e integración de un “orden como totalidad”.

Esta última dimensión es lo que las define como *políticas* en sentido amplio. Como lo destacan Danani (1996) y Estela Grassi (2000), las políticas sociales son un “espacio crítico”: en su campo se generan, articulan, enfrentan identidades y estrategias de actores y, en interacción con los mismos, se conforman arreglos institucionales, alrededor de la definición de *lo social* en un momento histórico determinado. Es decir, mediante su capacidad de definir, normatizar y normalizar la *cuestión social*, el campo de las políticas estatales participa activamente en la producción y reproducción –siempre mediada por las contradicciones entre los diversos agentes implicados- de un *modelo de construcción social* hegemónico.

Desde esta perspectiva, debe incorporarse como una dimensión central para la planificación, evaluación y análisis de las políticas sociales la dialéctica entre estructuras, identi-

dades y estrategias de los actores intervinientes en las mismas. Este último aspecto es obviado por algunos abordajes “formalistas y/o economicistas” de las políticas públicas, preocupados exclusivamente por el grado de “eficiencia económica” en el funcionamiento de los “aparatos burocráticos”. Estas concepciones llevan, como explicita Danani (1996), a la concepción/construcción de “poblaciones-objeto”, como receptoras pasivas de políticas verticalmente diseñadas, y no como sujetos que participan en múltiples prácticas discursivas que (re)definen y *se (re)definen dentro y a* dichas políticas.

En el otro extremo del abanico teórico, algunas corrientes, desde una “crítica esquemática”, incurrir en otro reduccionismo igualmente distante con la definición propuesta. Al conceptualizar a las políticas sociales como “meros dispositivos y/o efectos superestructurales” cuya “única función es disciplinar y/o adoctrinar ideológicamente a los sujetos” para “someterlos al diagrama de poder y/o modo de producción dominante”, conciben a los sujetos como “entidades pasivas”. Si bien, como ya indicamos, las políticas sociales ocupan un lugar central en el ejercicio del poder económico y simbólico, no es menos cierto que tanto el régimen social de acumulación como los sujetos socio-políticos sólo pueden definirse simultánea y dialécticamente entre sí, por lo que cualquier concepción que postule una “separación ontológica” entre los mismos, no solo no modifican sino que quedan encerrados en los efectos del poder simbólico del régimen que pretenden “criticar y/o transformar”.<sup>1</sup>

### 2.3. Trabajo y ciudadanía

---

<sup>1</sup> En este párrafo y en el anterior, simplificamos algunas posiciones teórico-políticas, sabiendo de sus matices y diferencias internas, con el único objetivo de contrastarlas frente a las definiciones propuestas.



Entre aquellas categorías fundamentales para la producción, reconocimiento y acumulación de capitales en los distintos campos de un espacio social, que las políticas sociales contribuyen a (re)definir históricamente hay dos que ocupan un lugar central: *trabajo* y *ciudadanía*. Por un lado, como señalamos en la sección anterior, al intervenir en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, participan en “la definición del trabajo y de los sujetos de éste” (Grassi, 2000: 72). Simultáneamente, desde el poder simbólico del Estado, contribuyen a definir los límites y condiciones de la ciudadanía. A continuación, retomaremos algunas conceptualizaciones de ambas categorías que, como en las anteriores, se distancian de posiciones esencialistas y ahistóricas.

Desde una concepción dialéctica del sujeto, Hegel (1992; 1993) y Karl Marx (1998) captaron el doble carácter del trabajo. Por un lado, a) como *trabajo util* o *labour*, es el momento de particularización, creación, transformación de la naturaleza para satisfacer necesidades concretas. Asimismo, por su carácter cultural, genérico, dicho primer nivel sólo puede entenderse en relación dialéctica con b) el *trabajo abstracto* o *work*, momento universal, histórico y socialmente definido –como las mismas necesidades–.

A lo largo de la historia de la humanidad, los cambios en el *work* se plasmaron en las múltiples formas que asumió la división social del trabajo. Sin embargo, siguiendo a los autores, en la modernidad la misma adquiere una profundidad inédita, llevando, en la sociedad industrial, a su *alineación, fetichización, reificación*: su carácter abstracto, social o proveniente de *relaciones de producción* históricas, se escinde del *labour*, autopresentándose como si tuviera “vida propia” o fuera un “ser independiente”, como *objeto-mercancía*, mera *fuerza de trabajo*, y se impone a la dimensión útil y creadora de los sujetos.<sup>2</sup> Como

---

<sup>2</sup> Para una clara síntesis de las continuidades y rupturas en las concepciones de trabajo en Hegel y Marx, ver Hopenhayn (2001: 121-145).

analizaron E.P. Thompson (1984), Karl Polanyi (1997), Robert Castel (1997), Pierre Rosanvallon (1995), este proceso de *mercantilización* del trabajo fue posible gracias a innumerables formas de intervención de los Estados modernos.

Ágnes Heller (1994), discípula del filósofo hegeliano-marxista György Luckács, hace una excelente síntesis de esta dialéctica entre los dos momentos del trabajo humano y los vincula a la relación presente en la vida cotidiana entre dos dimensiones del sujeto moderno: el *particular* y el *individuo*. Mientras el primero se encuentra encerrado en la pura reproducción inmediata de sus condiciones de vida sin poder establecer una distancia crítica con respecto a ellas, el individuo, desde una apertura en los niveles de su ser ético, estético, filosófico y, fundamentalmente, político, puede reconocerse como ser genérico, como sujeto y, por lo tanto, establecer una mediación creativa con su existencia. Esta tensión presente en el trabajo moderno nunca se resolverá, asentándose sobre ella sus desplazamientos de sentido y sus vinculaciones con los significados de la ciudadanía en los diversos regímenes sociales de acumulación.

En este sentido, Vilas (1999) entiende que la definición liberal hegemónica de ciudadanía se encuentra ligada a un prolongado proceso histórico en el que se vinculan estrechamente la constitución de los Estados modernos y la conformación de los mercados nacionales. Como conjunción teórico-política de ambas transformaciones surge la idea de una sociedad civil compuesta por individuos autónomos e iguales.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> “El concepto de ciudadanía así desarrollado supone la existencia de un conjunto de atributos y dimensiones que puede resumirse como sigue:

- *Secularización*: que implica que la conducta humana en sociedad y las modalidades de organización social y política son resultado de decisiones independientes de referentes metahistóricos -por ejemplo, teológicos o metafísicos-;
- *Autonomía individual*, que implica independencia respecto de los otros individuos y libertad y derechos respecto del Estado y sus funcionarios;
- *Igualdad* de derechos y obligaciones entre las personas;

Desde la experiencia histórica de las sociedades latinoamericanas, Carlos Franco (1994), coincidiendo con Vilas, plantea que los intentos de aplicación mecánica de la definición eurocéntrica de la ciudadanía limitó las posibilidades de acción y reflexión política -tanto de las clases dominantes como contestatarias- dirigidas a la consolidación democrática. Como respuesta, los autores proponen *deconstruir* su concepto, incorporando al mismo las experiencias de representación y organización popular, tradicional e ideológicamente excluidas del pensamiento político latinoamericano.

De esta manera, tanto Franco como Vilas (1996 y 1999), señalan que, para la definición de la ciudadanía *plebeya* o *realmente existente*, es fundamental la incorporación analítico-práctica de las experiencias históricas de organización y representación de los actores sociales. Como analizaron, entre otros, Rosanvallon (1995), Gosta Esping-Andersen (1993) y Castel (1997), las mismas estuvieron en la base de la conformación y articulación de los diversos niveles de derechos -*civiles, políticos y sociales*- constituyentes de la ciudadanía realmente existente. Retomando estas corrientes, entendemos a la definición de la ciudadanía como un proceso histórico-político-social nunca cerrado, en torno al cual se conforman y enfrentan múltiples identidades de sujetos.

### 3. Algunas sendas históricas

Si bien, como indicamos en la introducción y en la sección anterior, las transformaciones en las definiciones del trabajo y la ciudadanía -tanto en el contexto mundial como en

- 
- *Eficacia*, es decir la capacidad de producir efectos intencionales a través de la acción propia directa o indirecta, así como la convicción de ser capaz de producirlos;
  - *Responsabilidad*, o sea la obligación de responder por las propias acciones y sus consecuencias sobre otros, y por el modo de ejercicio de las funciones que se desempeñan;
  - *Empatía*, que implica la capacidad del individuo para imaginar, comprender e incluso ubicarse mentalmente en escenarios y situaciones que se encuentran más allá de su horizonte cotidiano;

el nacional- que competen a nuestro tema pueden rastrearse durante gran parte del siglo XX y especialmente durante los últimos 25 años, para acotar la exposición nos centraremos en algunos momentos que consideramos especialmente relevantes para la definición de nuestro problema, desde la década del '90 hasta la actualidad.

### 3.1. Consolidación del régimen social de acumulación neoliberal

Durante la década de 1990, los nuevos bloques de poder dominantes nacionales articulados con los organismos internacionales de asistencia financiera y técnica (FMI, BM, BID) emplearon la soberanía estatal para implementar las “reformas de primera generación” impulsadas desde el llamado “Consenso de Washington”. Agitando el fantasma del “caos hiperinflacionario”, las mismas se dirigieron a modificar el rol, límites y estructura del Estado, disminuyendo sus espacios de autonomía, es decir, su capacidad para fijar objetivos, metas acordes e instrumentos eficaces y eficientes para alcanzarlas.

Como sintetiza Lo Vuolo (2001: 45), las prácticas articulatorias del “saber convencional” pusieron como centro “el individualismo competitivo y productivo” y, alrededor del mismo, se consolidaron profundas transformaciones en las instituciones, regulaciones y prácticas de los actores del régimen social de acumulación neoliberal. Entre ellas, el autor destaca: a) la *Ley de Convertibilidad* estricta entre la moneda local y el dólar; b) la privatización de las empresas públicas más importantes a precios bajos, con garantía estatal de tarifas y, en algunos casos, de ganancias; c) eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias a las importaciones, abriéndose la economía al libre movimiento de capitales –sin ningún tipo de regulación estatal-; d) diversificación del riesgo de los acreedores externos a partir

- 
- Una idea o sentimiento de *integración nacionalitaria*, de pertenencia compartida a un cuerpo político común a todos los ciudadanos: el Estado-nación.” (Vilas, 1999: 113)

del Plan Brady, estableciéndose estrictos programas de cumplimiento bajo la supervisión de organismos internacionales y el propio gobierno norteamericano; e) modificación de la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de empleo parcial (promocionadas fiscalmente), bajando los costos de contratación y despido y aliviando las responsabilidades del empleador frente a los riesgos laborales.

Las transformaciones en este último eje se legitimaron como “solución” al acelerado aumento de la desocupación, tendencia que las mismas no solo no revirtieron, sino que complementaron, contribuyendo al crecimiento de los fenómenos de subocupación y precariedad laboral (Beccaria, 2001). Según información del INDEC, entre 1991 y 1999 la tasa de desempleo creció del 6 al 13,8%, mientras que la de subempleo subió del 7,9 al 14,3%. Este proceso de redistribución económico-social se manifiesta en toda su magnitud en la evolución de la brecha de ingresos entre el 10% más pobre y el 10% más rico de la población. Mientras en 1990 el cociente entre el ingreso promedio del decil más rico y el decil más pobre de la población era de 15,1, en 1999 da como resultado 23,7. Por lo tanto, la brecha entre ambas fracciones de la población se incrementa en un 57% durante la mencionada década.

Sin embargo, en la definición de la “nueva cuestión social” los discursos del “saber convencional” evitaron toda referencia a las relaciones sociales que la generan y reproducen. Por un lado, la *pobreza* –sistemáticamente ausente en los discursos oficiales y estratégicamente presente en las “usinas de pensamiento” del BM, BID e Iglesia Católica-, se asoció a las situaciones de *carencia* (de bienes, servicios, recursos para la supervivencia, educación, capital cultural, disposiciones, poder, aspiraciones, normas, y/o trabajo). De allí desprenden la necesidad de políticas sociales “compensatorias” y “racionalmente focalizadas hacia los verdaderos beneficiarios” -planificadas y/o ejecutadas, en su mayoría, con

intervención directa de los mencionados organismos o de ONGs, en su mayoría colocadas como meras intermediarias- (Grassi, 2000).

Como lo señalan tanto Grassi como Lo Vuolo (2001), las políticas laborales de la década del '90 buscaron subordinar la fuerza de trabajo a las condiciones del régimen social de acumulación neoliberal: desindustrialización, concentración y reestructuración regresiva. Posibilitado por -y a su vez profundizando- el debilitamiento, complicidad y/o deslegitimidad de las organizaciones sindicales, fueron desmantelándose los mecanismos de protección estatal de los trabajadores frente al capital, imprimiéndose en sus cuerpos y los de sus familiares el “dogma del individualismo competitivo o productivo”.

Así, “*el derecho a trabajar* con derecho a un salario mínimo, estabilidad de la ocupación, etc., devino en mera *necesidad de trabajar* bajo mínimos requisitos contractuales de amparo” (Grassi, 2000: 68). En dicha definición convergían las dos líneas discursivas que coexistieron durante todo el proceso: a) el discurso económico, según la cual el trabajo humano entra como mero factor del mercado, requiriendo la permanente adaptación - reformas laborales mediante- a sus demandas; y b) el discurso moral, que se centró en el sujeto individual, realizado en su humanidad por el trabajo. Así, el pensamiento único neoliberal buscó fijar, como uno de sus logros y pilares fundamentales, nuevas definiciones y vinculaciones entre el trabajo y la ciudadanía. En este sentido, el primero se reduciría al ámbito privado (en términos morales y/o económicos), diferenciándose de la ciudadanía y, por lo tanto, de *la política misma* (Danani, 1998).

A nuestro entender, durante la fase de consolidación y expansión del régimen social de acumulación neoliberal en nuestro país se redujeron los espacios de autonomía estatal desde los que se regulaban e institucionalizaban los derechos sociales. De esta manera, desde la soberanía de Estado -en sus planos económicos, cultural y simbólico- se privilegiaron

aquellas definiciones del trabajo vinculadas a los intereses de los actores sociales dominantes, acentuándose el polo particular y mercantil del mismo –“necesidad de trabajar”- a costa de su dimensión genérica –“derecho a trabajar”-.

### 3.2. Algunos datos sobre la experiencia de los “Programas Trabajar”

El *Programa Trabajar I*, implementado en 1996 y 1997 -durante el segundo período de gobierno de Carlos Menem- con financiamiento del BM, dependía de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Registra como antecedentes otros denominados programas de empleo, como el *Programa Intensivo de Trabajo* (PIT), el *Programa de Asistencia Solidaria* (PROAS) y el *Programa de Entrenamiento Ocupacional* (PRENO).

Dentro de la tipología de Programas administrados por dicho Ministerio, el Trabajar pertenecía a los denominados “Programas de Empleo Directo”.<sup>4</sup> Tuvo como objetivos explícitos brindar un ingreso a desocupados en períodos de búsqueda de empleo, mejorar sus posibilidades de inserción laboral y contribuir al desarrollo de la infraestructura económica y social de las comunidades. Con dichos objetivos, se propuso “fomentar las oportunidades

---

<sup>4</sup> Simultáneamente al Trabajar se implementaron otros Programas de Empleo y Desarrollo Productivo:

- Acciones de capacitación y apoyo al empleo privado.
- Forestar.
- Programa de ayuda a la reconversión de la esquila.
- Programa Servicios Comunitarios.
- Programa Talleres Ocupacionales
- Programa Talleres Protegidos de Producción.
- Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP):
  - Proyecto Imagen.
  - Proyecto Joven.
  - Proyecto Microempresas.

de empleo transitorios para los grupos de desocupados más vulnerables, optimizando la asignación de recursos y la focalización de los beneficiarios” (BM, 1998).

Se implementó a través de proyectos que debían plantear y justificar la realización de obras de infraestructura económica y social básica en las comunidades o la puesta en marcha de actividades de producción para el mercado. El Programa financiaba el componente de mano de obra necesario para realizar las obras, que se efectivizaba a partir de un apoyo económico no remunerativo de hasta seis meses, por un monto de \$200 por beneficiario.

Estaba dirigido a desocupados que no se encontraran percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo. El 50% de los beneficiarios seleccionados debía ser único sostén de familia, con por lo menos dos personas a cargo. El programa no contaba con instrumentos –encuestas, fichas individuales– que permitieran identificar en los beneficiarios las características definidas en los criterios de elegibilidad.

El Trabajar II constituyó la segunda etapa del programa, iniciada el 1º de mayo de 1997 y finalizada el mismo día de 1998. Tuvo importantes modificaciones con relación al Trabajar I, principalmente en la importancia del financiamiento disponible (Trabajar I: \$93.000.000 y Trabajar II: \$162.000.000) y en los mecanismos implementados. Sus directivas principales eran: a) privilegiar el financiamiento de proyectos para la realización de obras y servicios comunitarios; b) el logro de una mayor cobertura en cuanto a los beneficiarios directos; c) ampliar la participación de las ONGs.

Una evaluación realizada por el SIEMPRO (1998) indica como logro que “el 40% de los beneficiarios pertenecían a hogares cuyos ingresos per cápita se ubicaban en el 5% más pobre de la población total. El 60% restante se ubicaba entre el 10% más pobre.” Aquí se evidencia el carácter focalizado de los Programas Trabajar.



Según su formulación, uno de los objetivos centrales de los mismos fue “el incentivo a la empleabilidad de los beneficiarios y a la participación de las ONGs en la planificación y desarrollo de obras comunitarias”. Sin embargo, entre sus resultados negativos se señaló “una baja participación relativa de las ONGs como organismos responsables de proyectos, una muy baja presencia de mujeres entre los beneficiarios directos de los proyectos, problemas en el involucramiento de las comunidades en la ejecución de las obras, y otros problemas asociados a la aplicación de indicadores socioeconómicos en el programa” (CRISOL – CEDEI, 1997).

Asimismo, “el 84% de los organismos ejecutores fueron entidades gubernamentales. En los casos donde las ONGs coparticipaban, lo hacían principalmente para cumplir una formalidad que mejoraba las chances de selección del proyecto, reforzado a veces por compromisos derivados de lazos de amistad o políticos con miembros de los organismos gubernamentales que presentaban proyectos. En tales casos, el objetivo de promover la coparticipación de ONGs y gobiernos estaba dirigido a obtener un mayor control social sobre la ejecución de los proyectos.” (BM, 1998)<sup>5</sup>

### **3.3. De la crisis de diciembre de 2001 a la “salida devaluacionista”**

En diciembre de 1999 asume la presidencia Fernando De la Rúa, candidato de la Alianza –frente electoral que unificaba a la UCR y el FREPASO-, cuyo discurso institucionalista-anticorrupción buscaba diferenciarse de la gestión de Carlos Menem. Sin embargo, entre enero de 2000 y diciembre de 2001 se le dio continuidad –con excepciones aisladas-

---

<sup>5</sup> “Algunos de los obstáculos en el acceso de las ONGs al Programa, detectados en estas evaluaciones fueron: acceso a la información; provisión de información errónea; existencia de intermediaciones no formalizadas en el programa; dificultad de acceso a los avales técnicos; dificultad de acceso a la asistencia técnica; dificulta-

y, en algunos casos se profundizó, la lógica asistencialista y focalizada en la política social. Dentro de ella, se continuó la subordinación a los “mandatos del saber convencional” del BM y BID en una nueva etapa del “Programa Trabajar”.

Sin embargo, los recurrentes enfrentamientos con los gobiernos provinciales –en su mayoría justicialistas-, la multiplicación de las protestas sociales, la presión de diversos actores económicos y políticos y, fundamentalmente, la incapacidad y debilidad para definir las reglas políticas para afrontar estas problemáticas, llevaron a una nueva crisis político-económica que se condensó en las complejas jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, que empujaron a la renuncia del Poder Ejecutivo Nacional.

Luego de tres renunciadas sucesivas, el 1 de enero de 2002 la Asamblea Parlamentaria nombró como Presidente de la Nación al entonces Senador Eduardo Duhalde. Sobre el cuadro de crisis político-económica señalado, el nuevo gobierno derogó la Ley de convertibilidad mediante la denominada “salida devaluacionista”, cuyas principales características y consecuencias, según Lozano (2002), fueron:

- Surge de la articulación del gobierno con el denominado “grupo productivo” –constituido por grupos locales y extranjeros integrantes de una cúpula empresarial con fuerte inserción exportadora e importante control sobre la producción de nuestro país- y el FMI, que impulsaba la flotación cambiaria dirigida a reorientar la economía local y así lograr saldos comerciales en dólares para el pago de la deuda externa.
- Si bien alteró el esquema de rentabilidades relativas, privilegiando la producción sobre los servicios y propiciando la sustitución de importaciones, lo hizo a costa de profundizar la caída de los ingresos de la población –debido a su impacto sobre los precios del

---

des para proveer los aportes de la contrapartida. Algunas ONGs cubrieron estos fondos con donaciones sobre los haberes de los trabajadores” (Banco Mundial, 1998).

mercado interno-. Esta situación se acentuó por el colapso del sistema financiero, que generó una fuerte destrucción de riqueza en sectores medios y altos.

- Estos efectos, sumados al proceso de descomposición productiva que se había vivido en las últimas décadas, llevaron a la crisis de aquellas actividades que, teniendo un elevado componente de importados, no podían trasladar a sus precios los nuevos costos. En este contexto, los efectos favorables a la sustitución operan con extrema limitación y lentitud, mientras que los efectos destructivos son inmediatos.

En el mercado laboral todos los efectos citados se combinaron durante los primeros meses de 2002:

- Destrucción récord del nivel de empleo, que profundizó el cuadro recesivo: la desocupación pasó del 16,4 al 23%-.
- Mantenimiento de la reducción nominal de salarios por disposiciones institucionales y sobreexplotación laboral, en un contexto de desempleo y precariedad.
- Caída del salario real y, por lo tanto, del poder adquisitivo por aumento de precios (Lozano, 2002).

Según datos del INDEC, a mayo de 2002 se configuraba la siguiente situación social:

- Personas bajo la línea de pobreza: 18.219.000, es decir el 51,4% de la población
- Personas en situación de indigencia: 7.777.000, es decir el 21,9% de la población
- Niños y adolescentes en situación de pobreza: 8.319.000, es decir el 66,6% de los menores de 18 años de nuestra sociedad.

### **3.4. En torno a algunos enunciados del PJJHD**

Garantizar la paz social en forma inmediata, significa mantener el programa de creación de un millón de puestos de trabajo aquí anunciado hace una semana por el ex Presidente Rodríguez Saa. Es indispensable implementarlo, pero debemos reconvertirlo. No es posible en poco tiempo organizar para que trabajen un millón de personas en la Argentina. Debemos reconvertirlo en otro programa que sea un seguro de empleo y formación destinado a jefas y jefes de hogar desocupados. (La Nación, 2002, enero 2)

Buscando “garantizar la paz social en forma inmediata” frente a las movilizaciones (especialmente de los “piqueteros” desocupados y las “asambleas populares” de clase media) que continuaron durante los primeros meses del 2002, Eduardo Duhalde comienza a definir su estrategia hacia la “cuestión social y laboral” desde su discurso inaugural del 1º de enero en el Congreso Nacional.

A los pocos días de la asunción del nuevo Presidente de la Nación, la Primera Dama, Hilda “Chiche” González de Duhalde –que había tenido un rol protagónico en la política social en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de su esposo-, se coloca a la cabeza de la articulación de la política social, aún sin ocupar ningún cargo oficial. El día 8 de enero anunció un programa de empleo que modificaría al que había lanzado Adolfo Rodríguez Saá durante su fugaz paso por la Presidencia. Más allá de la factibilidad o no del anunciado programa, los nuevos anuncios gubernamentales retornan a la estrategia de los Programas Trabajar, “reconvirtiendo” lo que se había presentado como “puestos de trabajo” en “subsídios familiares” (Clarín, 2002, enero, 8).

Como se indica en dicho artículo, el subsidio se entregaría a un millón de beneficiarios, exigiéndoseles como contraprestación dos “requisitos básicos”: capacitación profesional y garantizar la escolaridad de sus hijos. Poco después del lanzamiento del Programa

Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), “Chiche” Duhalde respondía de esta manera a las movilizaciones de “piqueteros” y “cacerolazos” que continuaban pidiendo cambios político-sociales más profundos:

El sector más pobre de la sociedad debe saber que estamos haciendo esfuerzos enormes por garantizarle alimento, subsidio por empleo y medicamento, en el marco de un país que no tiene más recursos, que no tiene nada, que fue vaciado. Eso es lo máximo que podemos hacer en esta etapa de crisis tan profunda. Ni siquiera podemos pensar en un programa de promoción. Hay que atender la emergencia, por eso vamos a atender a las familias. [...]

La situación es gravísima porque la caída del empleo ha sido espantosa. Este mes de diciembre en Córdoba, en Rosario, en el Conurbano, ha bajado siete puntos más. Esto sigue en un declive que hace que la gente esté cada vez en peor situación. Al pobre de toda pobreza, uno tiene más claro como lo puede ayudar en la emergencia. Pero por el empleado que perdió su trabajo lo único que se puede hacer es darle trabajo. Porque viene de otra formación, de otra cultura. [...]

Estamos armando ONGs, que deben monitorear junto con el intendente municipal. Pero vamos a monitorear también desde acá. Yo voy a hacer muestreos permanentes, si entrego mil planes, voy a caer no yo, sino mi equipo, en cien, y voy a verificar. Y por otro lado, van a estar todos en pantalla para que cualquiera los pueda verificar. (Página/12, 2002, enero 27).

Aquí se reconoce la centralidad del “problema laboral” sin hacer referencias a sus orígenes económico-sociales ni a su profundo agravamiento a partir de la “salida devaluacionista”. Simultáneamente, se resalta y diferencia claramente las situaciones particulares del “pobre de toda pobreza” y el “empleado que perdió su trabajo”, desplazando los signifi-

cados sociales del problema hacia otros de carácter cultural e individual (la "cultura del trabajo"). Asimismo, se retoma la vinculación instrumental –que habíamos indicado en los Programas Trabajar- entre las organizaciones sociales de la sociedad civil y el Estado: “estamos armando ONGs, que deben monitorear junto con el intendente municipal”.

Finalmente, el 3 de abril de 2002, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 565/02 que reglamentaba el PJJHD. Duhalde lo presentó de la siguiente manera, en un discurso grabado y emitido ese día por cadena nacional de emisoras de radio y TV:

Son los que más necesitan, son los hogares donde muchas veces no están garantizados los derechos humanos básicos a la vida, salud, alimentación, vestido, educación, vivienda; son los humillados, son los que claman por dignidad y por trabajo; son los hambrientos de pan y de justicia. A ellos, a los más pobres, en nombre de todos los argentinos, comenzamos a tenderle una mano solidaria. [...]

Son más de un millón de hogares excluidos que buscamos precisamente incluir en el umbral mínimo de dignidad. Todos debemos trabajar muy duro para que, a más tardar, el 15 de mayo, no quede ninguna familia argentina sin ingreso.

Esto no es un regalo, es un derecho. Quienes tengan los requisitos y perciban este ingreso como contraprestación deberán capacitarse e integrarse paulatinamente a actividades laborales o actividades comunitarias. Recibirán 150 pesos mensuales. [...] Estamos creando un nuevo derecho. En la Argentina no tenemos una experiencia que haya comprendido a tantas familias. (La Nación, 2002 abril 3).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Si bien retoma algunos de sus enunciados, consideramos importante diferenciar este programa de la propuesta del “Seguro de Empleo y Formación” formulada por el FRENAPO -frente de diversas organizaciones sociales que en diciembre de 2001 habían logrado la adhesión de 3.000.000 de votos-. A partir de un minucioso y documentado diagnóstico sobre el círculo vicioso económico-social estructurado por el neoliberalismo en las últimas décadas de nuestro país, el FRENAPO impulsa la estrategia del *shock redistributivo* dirigido a “reconstruir un círculo virtuoso de crecimiento”, que tiene como ejes las siguientes políticas a implementar en forma simultánea y articulada: a) Establecer un seguro de empleo y formación para todos los jefes de hogar

A nuestro entender, resulta paradójico que –como vimos en la sección correspondiente- durante la vigencia del particular régimen Estado de bienestar argentino las relaciones laborales estructuraban el acceso a los derechos sociales, mientras que, en el anunciado PJJHD se invierte dicha relación: partiendo de un subsidio de 150 Lecops para “incluir” a los hogares más pobres “en el umbral mínimo de dignidad”, se les exigirá a los beneficiarios, en carácter de “contraprestación” –es decir, como un deber-, su “paulatina integración” en “actividades laborales y de formación”.

#### 4. Hacia el despliegue del problema

Compartimos con Javier Moro (2000: 125) la concepción de que los *problemas sociales* “no son entidades de carácter ontológico, no se presentan como algo dado pasible de descubrir o de identificar, sino que se definen. Son construcciones llevadas a cabo dentro de un proceso de interacción entre diferentes actores, cada uno con estrategias, intereses y un poder relativo propio.” En este sentido, recortaremos nuestro problema alrededor de algunas de las tensiones históricas entre instituciones, regulaciones, identidades y estrategias de actores desde las cuales se define. Para ello, recurrimos a algunas categorías provenientes de la filosofía, las ciencias políticas y sociales que consideramos pertinentes para contribuir a su *deconstrucción*.

A partir de dicho ejercicio de *problematización* –reseñado en las secciones anteriores-, formulamos las siguientes preguntas preliminares a nuestro objeto -que seguramente serán reformuladas durante el desarrollo de la investigación-:

---

hoy desocupados, cuyo valor debe fijarse con relación al nivel de ingresos que establece la línea de pobreza para una familia tipo. b) Orientar el gasto social, de manera dominante, a la conformación de un circuito económico de emergencia, articulando nivel local y nacional. c) Asignación de un subsidio incondicional por hijo para todos los menores de 0 y 18 años (FRENAPO, 2000). Asimismo, esta propuesta tiene afinidades con el

- ¿A qué significados de las categorías de “derecho” e “inclusión en el umbral de dignidad” se está haciendo referencia en el proceso de enunciación del PJJHD?
- ¿Qué significados se estarán fijando como *doxa* alrededor de las categorías de *trabajo* y *ciudadanía* en el proceso de enunciación e implementación del PJJHD?
- ¿Qué agentes sociales y/o políticos son interperlados en torno a dicho ejercicio de la violencia simbólica del Estado y qué relaciones establecen con la misma?
- ¿Qué regulaciones, instituciones y prácticas de actores sociales y/o políticos son originadas y/o transformadas en el proceso de implementación del PJJHD?
- ¿Cómo se vinculan dichas transformaciones con las generadas en el proceso de implementación de los Programas Trabajar?
- ¿Cómo se vinculan dichas transformaciones con las expresadas y generadas alrededor de la crisis de diciembre de 2001 y la denominada “salida devaluacionista”?

Noviembre de 2003



## Bibliografía

- Banco Mundial (1998). *Programa Trabajar II - Evaluación social - Informe final*.
- Beccaria, Luis (2001) *Empleo e integración social*. Buenos Aires: FCE.
- Bourdieu, Pierre (1990) “Espacio social y génesis de las clases”. En Bourdieu, P., *Sociología y cultura*. México: Grijalbo.
- Bourdieu, Pierre (1997) “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. En Bourdieu, P., *Razones prácticas*. Barcelona: Anagrama.
- Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CRISOL - CEDEI (1997) “Evaluación diagnóstica del Programa Trabajar I.
- Danani, Claudia (1996) “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”. En Hintze, Susana (comp.) *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: CEA – CBC.
- Danani, Claudia (1998) “El trabajo como valor social: lo cuantitativo y lo cualitativo”. En Castronovo, Raquel (Ed.), *Integración o desintegración social en el Mundo del Siglo XXI*. Buenos Aires: Espacio.
- Danani, Claudia (1999) “De la heterogeneidad de la pobreza, a la heterogeneidad de los pobres. Comentarios sobre la investigación social y las políticas sociales”. *Sociedad*, 14, 29-39.
- Esping-Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Franco, Carlos (1994) “Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales en el Perú (Otro camino para otra democracia)”. En De Sierra, G. (comp.), *Democracia emergente en América del Sur*. México: CEIICH-UNAM.
- FRENAPO (2000) *Transformar la crisis en oportunidad. Shock redistributivo y profundización democrática*. Buenos Aires.
- Grassi, Estela (2000) “Procesos político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del '90 y el sentido de las “soluciones” propuestas”. En *Sociedad*, 16, 49-80. Facultad de Ciencias Sociales - UBA.
- Hegel, G. W. F. (1992) *Fenomenología del Espíritu*. México: FCE

- Hegel, G. W. F. (1993) *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*. Madrid: Ensayo.
- Heller, Ágnes (1994) *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Península.
- Hopenhayn, Martín (2001) *Repensar el trabajo. Historia, profusión y perspectivas de un concepto*. Buenos Aires: Norma.
- Lo Vuolo, Rubén (2001) *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Altamira.
- Lo Vuolo, Rubén (comp.) (1995) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila – Ciepp.
- Lozano, Claudio (2002) *Catástrofe social en Argentina. La situación a junio de 2002*. Buenos Aires: IEF - CTA.
- Marx, Karl (1998) *El Capital. Crítica de la economía política*. Tomo I. México: Siglo XXI.
- Moro, Javier (2000). “Problemas de agenda y problemas de investigación”. En Escolar, Cora (comp.), *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Madrid: CIS.
- Nun, José (1987a) “La teoría política y la transición democrática”. En Nun, J. – Portantiero, J. C. (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- Polanyi, Karl (1997) *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Rosanvallon, Pierre (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.
- SIEMPRO (1997) *Evaluación diagnóstica del Programa Trabajar I*. Buenos Aires.
- SIEMPRO (1998) *Evaluación diagnóstica del Programa Trabajar II*. Buenos Aires.
- Svampa, Maristella – Pereyra, Sebastián (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Thompson, E. P. (1984) “Tiempo, disciplina de trabajo y capitalismo industrial”. En Thompson, E. P., *Tradición, revuelta y conciencia de clase*. Barcelona: Crítica.
- Vilas, Carlos (1996) “Sujetos, actores, movimientos: ¿Dónde quedaron las clases?”. En *Revista de Ciencias Sociales*, 4. UNQ.
- Vilas, Carlos (1999) “Deconstruyendo la ciudadanía: fragmentación social, globalización económica y política de las identidades”. En *Estudios Sociales*, Año IX, 17.

**Artículos periodísticos**

“Discurso de Asunción a la Presidencia de la Nación por Eduardo Duhalde en el Congreso Nacional el día 1 de enero de 2002” (2002, enero 2). *La Nación* [on line]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/anexos/Audio/02/6103.asx>

“Chiche Duhalde anunció un plan de subsidios y alimentos” (2002, enero 8). *Clarín*: 14.

“El país fue vaciado, hay que atender a la emergencia” (2002, enero 27). *Página/12*: 4.

“Duhalde anuncia el Plan para Jefes y Jefas de hogar desocupados” (2002, abril 3). *La Nación* [on line]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/anexos/Audio/02/8151.asx>