

Grupo de Trabajo 13: Transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales en la Argentina de inicios del Siglo XXI: implicancias en la construcción ciudadanía y los derechos sociales en las Políticas Sociales y en la Formación en Trabajo Social.

Ciudadanía y trabajo en la Argentina actual Los programas sociales de empleo a inicios del Siglo XXI: protección o asistencia?

Autora: Magister Marisa Edith Tomellini (marisatomellini@yahoo.com.ar)
Pertenencia institucional: Docente-investigadora de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Cs. Humanas- UNICEN. Miembro integrante del PROIEPS.

Introducción:

Retomando los interrogantes que los coordinadores del grupo de trabajo colocan para reflexionar en torno a las políticas sociales vinculadas a la construcción de ciudadanía en este principio del siglo XXI en la Argentina¹, los argumentos que se presentan en esta ponencia, están fuertemente vinculados en términos temáticos con los procesos de investigación en curso en los cuales estoy participando como integrante del PROIEPS, de mi trayecto formativo en posgrado y también como docente de la Licenciatura en Trabajo Social (FCH-UNICEN).

En este sentido, el propósito es presentar fundamentalmente algunos planteos en relación con las políticas sociales dirigidas a parte de la masa trabajadora² considerada “población sobrante” para las necesidades del capital³, en el marco de la intervención del Estado en la desocupación, como una de las manifestaciones de la “cuestión social”⁴,

¹ “Este grupo convoca a que se presenten contribuciones provenientes de trabajos de investigación, docencia, extensión, ejercicio profesional para reflexionar en torno a preguntas tales como ¿qué transformaciones se vienen produciendo en Argentina en el Siglo XXI? En relación con esas transformaciones, ¿qué acontece en cuanto a avances y regresiones en torno a la ciudadanía y los derechos sociales? ¿Qué ciudadanía se construye en la Argentina del Siglo XXI? ¿Se registran modificaciones en torno a la ciudadanía y los derechos sociales en el transcurso del Siglo XXI? ¿Cómo inciden esos cambios y concepciones en las Políticas Sociales? ¿Cómo influyen en el ámbito universitario y particularmente en la formación profesional en Trabajo Social?” (extraído de los fundamentos de la convocatoria a las X Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional).

² Tomando la definición que aporta Iñigo Carrera y Podesta (1997), se considera que la masa trabajadora está conformada por: “El conjunto de los que, sean o no propietarios de sus condiciones materiales de existencia, es decir sean proletarios o pequeños propietarios, reproducen su vida por su propio trabajo y son explotados o expoliados por diversos mecanismos”. (nota n° 10)

³ Marx la denomina también ejército industrial de reserva para identificarlo y diferenciarlo del ejército de fuerza de trabajo activa. Es población sobrante relativa con relación a las necesidades medias de valorización del capital, y ésta se manifiesta de diversas formas: la fluctuante, la latente y la estancada, identificando al “sedimento más bajo” en la esfera del pauperismo (Ver Capítulo XXIII: “La ley general de la acumulación capitalista”, en *El Capital. Crítica de la economía política*. Libro I Tomo III).

⁴ Se define a la “cuestión social” como las distintas manifestaciones en el cotidiano de la contradicción Capital-Trabajo, y expresión del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y su ingreso en el escenario político, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del Capital y el Estado. Las

encontrando el análisis en las transformaciones que se han producido en la estructura social argentina en las últimas décadas del siglo XX y principios del actual.

Las argumentaciones que conforman esta producción académica han sido organizadas en cuatro partes, relacionadas entre sí. Primeramente, se presentan cuestiones nodales que hacen a la discusión, tanto en el plano teórico como histórico, y que sustentan la reflexión en torno a la relación ciudadanía y trabajo. En segundo término, se presentan en rasgos generales, cómo ha sido la intervención del Estado argentino en lo social en este principio de siglo, y fundamentalmente en lo que refiere a la atención de la población “sobrante” para las necesidades del capital; en una tercera parte se caracterizan las políticas de empleo desarrolladas; y, en la cuarta, y última parte, se señalan las continuidades y los cambios observados en las respuestas político-institucionales que se construyen en los últimos 20 años para intervenir en el problema de la desocupación.

Ciudadanía y trabajo a inicios del Siglo XXI:

Históricamente son las luchas sociales las que colocan la “cuestión social” en la esfera pública, exigiendo que las necesidades sean reconocidas como derechos, por eso dice Fernández Soto (2011) que:

El desarrollo de los derechos de la ciudadanía, desde los derechos civiles hasta los derechos sociales, es el desenlace de una colisión permanente entre el ideario individualista liberal impulsor del desarrollo del capitalismo y las pretensiones de niveles de civilidad, bajo principios igualitarios y democráticos (20).

Y agrega:

Es en este sentido... importante remarcar el *carácter relativo e histórico* de los derechos; el *carácter relacional* de los derechos, en tanto expresan formas particulares de relaciones sociales. El *carácter ético-político*, en tanto se relacionan a un proyecto de sociedad y Estado; el *carácter procesual*, en tanto se van expresando a través de múltiples mediaciones desde su proclamación a su efectivización, y al mismo tiempo el *carácter material*, en tanto que para su concreción exigen el despliegue de una dimensión material del Estado (20).

Es decir que las luchas populares se inscriben en la materialidad institucional del Estado, y es en este sentido que se debe comprender la complejidad de los programas sociales en los que se materializan las políticas sociales. Las políticas sociales no son acciones neutras sino que contienen determinadas intencionalidades políticas ligadas a los intereses que persigue la intervención del Estado en lo social.

configuraciones asumidas por la cuestión social integran determinantes históricos objetivos, que condicionan la vida de los individuos sociales, y dimensiones subjetivas, fruto de la acción de los sujetos en la construcción de la historia (Iamamoto, 2008).

Dice Poulantzas (1980) que el Estado es la condensación material y específica de una relación de fuerza entre clases y fracciones de clase, y que el consenso posee siempre un sustrato material, y agrega:

(El Estado) procurando siempre la hegemonía de clase, actúa en el campo de un equilibrio inestable de compromiso entre las clases... y asume así una serie de medidas materiales positivas para las clases populares, incluso si estas medidas constituyen otras tantas concesiones impuestas por la lucha de las clases dominadas (30-31).

Considerando que la “cuestión social” deriva del carácter colectivo de la producción, contrapuesto a la apropiación privada del trabajo, de las condiciones necesarias a su realización, y de sus frutos, el Estado interviene directamente en las relaciones entre los grupos sociales fundamentales⁵, estableciendo una reglamentación jurídica del mercado de trabajo, y también organizando y prestando distintos servicios sociales.

Por esto mismo, Yasbek (2008) plantea que las políticas sociales sólo pueden ser pensadas políticamente, como parte de las respuestas que el Estado da a las expresiones de la “cuestión social” y al reconocimiento de los derechos sociales y, a su vez, representan una estrategia de gestión social de la fuerza de trabajo.

Por muchas décadas en la Argentina la relación salarial fue el eje central de la integración social⁶, y los sistemas de protección social se generaron y desarrollaron en relación con el empleo formal⁷ a través de esquemas contributivos⁸, pero en los '90 se produce una profundización del proceso de ajuste estructural iniciado a mediados de los '70, con políticas que producen fuertes impactos negativos sobre el nivel de empleo, los salarios y la protección social.

En la Argentina, a partir de la década del '90 se consolidan tres procesos que conjuntamente se manifiestan en los '70, pero que tienen su génesis en la década del '50:

⁵ Los grupos sociales fundamentales de una sociedad capitalista se definen y distinguen entre sí teniendo en cuenta dos dimensiones: la posición (con relación a la propiedad: propietarios o no propietarios) y la función (vinculadas a la actividad productiva). A su vez estas dos dimensiones permiten distinguir capas y fracciones al interior de los grupos sociales, las unas se tratan de cortes verticales que dividen transversalmente cada grupo social (pudiéndose distinguir 3 grandes fracciones coincidentes con las esferas en que se divide el trabajo social: agrícola, industrial y comercial/ no productivo), las otras son cortes horizontales al interior de cada grupo social que refieren a las condiciones de vida (pudiéndose distinguir en cada grupo social entre capas más acomodadas y capas más pobres). Hablar de grupos sociales es reconocer las contradicciones y conflictos, antagonismos y desigualdades en torno al desarrollo de una relación fundamental: capital –trabajo (PIMSA, 2000)

⁶ Al respecto Soldano y Andrenacci (2006) manifiestan que en el momento de desarrollo del Estado Social, la regulación del empleo preexiste y coexiste con otras estrategias de política social, pero tiende a ordenar en torno de sí a las otras modalidades. Así el sistema educativo, la seguridad social, hasta las políticas “asistenciales”, crean formas de integración complementarias o alternativas a las relaciones salariales.

⁷ En términos de los derechos conseguidos y las relaciones construidas a partir de la legislación laboral vigente.

⁸ Las prestaciones contributivas son financiadas por aportes de los mismos trabajadores, y parte con aportes de los empleadores.

una concentración y centralización de la propiedad y la riqueza en menos manos, una progresiva pauperización y proletarización de grandes masas, y un volumen creciente del proletariado lanzado a la situación de “población sobrante” para las necesidades de fuerza de trabajo del capital. Es el final del dominio del capital industrial y, consiguientemente, la gestación y desarrollo de la hegemonía del capital financiero. Fase del capitalismo donde el aumento de la inversión del capital y de la productividad se ha correspondido con un incremento en la masa de los trabajadores desocupados y subocupados (Iñigo Carrera-Podesta, 1997).

Esto se afianza complementariamente con el “achicamiento” del Estado, que implicó privatización de bienes y servicios públicos, la implementación de políticas fiscales y monetarias propuestas por los organismos mundiales del capital -como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial-, y el desmantelamiento del sistema de protección social de los trabajadores.

En este período, en lo que respecta al mercado de fuerza de trabajo asalariada, se producen dos modalidades diferentes de ajuste: “por cantidades”, expresado en la disminución del empleo, el aumento de la desocupación y de la subocupación⁹; y “vía precios”, es decir, a través de la disminución de las remuneraciones, tanto nominales como reales. El elemento común es el continuo deterioro de las redes de seguridad social basadas en la relación de empleo remunerado (Barbeito- Lo Vuolo: 2003).

Es decir que los cambios ocurridos en el mercado de trabajo, se profundizaron con el “desmonte” del andamiaje de protecciones jurídicas que regulaban las relaciones capital/trabajo hasta ese momento. J. C. Neffa (2012) sostiene que La ley Nacional de Empleo (LNE), promulgada a fines de 1991, sirvió de fundamento para las subsiguientes normas laborales mediante las cuales se “re-reguló” el funcionamiento del mercado de trabajo y de referencia desde entonces para las políticas de empleo hasta nuestros días. En este sentido, la aprobación de leyes que permitieron y abalaron una mayor precarización y flexibilización laboral produjeron mayor desprotección social, abarcando a un porcentaje de la masa trabajadora que hasta el momento se encontraba “cubierta”.

Autores como Danani y Lindeboim (2003) también describen a este momento histórico como una nueva ofensiva del capital contra el trabajo, la cual estaría expresada en el retroceso hacia formas de mercantilización de la fuerza del trabajo vigentes en el siglo XIX: inseguridad laboral, ilegalidad de los derechos del trabajo e individualización de la protección.

⁹ Según datos aportados por Iñigo Carrera, N. et. al.(2010), la magnitud del problema en 1991 era de 22,9% de la PEA, descendió posteriormente hasta alcanzar un mínimo de 12,4% en 1998 y llegar después a un máximo de 21,5% en mayo de 2002.

Post crisis 2001-2002, se han ido produciendo modificaciones sustanciales, básicamente desde el segundo lustro de lo que va del siglo XXI¹⁰. Disminuyó la brecha de desigualdad fundamentalmente por el desarrollo por parte del Estado de mecanismos de protección social, ausentes o fuertemente debilitados la década pasada: aumentos en las asignaciones familiares de los trabajadores registrados, aumentos en los haberes laborales, recomposición de los haberes jubilatorios y aumento periódico de las jubilaciones mínimas por la ley de movilidad previsional que institucionalizó un sistema de actualización bianual de los haberes, apertura de las negociaciones colectivas y la actualización periódica del salario mínimo, vital y móvil, aumento en los montos y cobertura de las pensiones no contributivas y asistenciales, creación del Plan de Inclusión Previsional y la moratoria previsional, la Asignación Universal por Hijo, y la Asignación por embarazo para Protección social.

Organismos internacionales como la OIT (Organización Internacional del Trabajo) resaltan que en la Argentina, en el periodo 2003 a 2011, se han combinado políticas macroeconómicas con políticas laborales y sociales¹¹, que han permitido que la tasa de

¹⁰ Tomando como referencia artículos periodísticos y de divulgación académica: "Poco espacio para nuevos trabajadores" (Lukin, T., Pagina 12, 21 de mayo de 2013); "El empleo se mantiene, pero no alcanza" (Pagina 12, 28 de mayo de 2013); "Cambia el reparto de ingresos con base en la AUH" (Cufre, D., Pagina 12, 24 de mayo de 2013); "Protección social" (Zaiat, A., Pagina 12, 1 de junio de 2013); "Pobres en polémica" (Verbitsky, H., Pagina 12, 17 de junio de 2013); "Bajo el paraguas del Estado" (Lukin, T., Pagina 12, 17 de junio de 2013). Ver notas en www.pagina12.com

"Mercado de Trabajo y la Distribución del Ingreso. Lo sucedido en los 2000 y su contrastes con los noventa" (Beccaria, L- Maurizio, R., Revista Voces en el Fenix, Año 4, Numero 22, marzo 2013); "Políticas Laborales y Transferencias de Ingresos: Estrategias Complementarias?" (Cortés, R., Revista Voces en el Fenix, Año 4, Numero 22, marzo 2013); "Transferencias estatales y distribución personal del ingreso en la Argentina reciente" (Calvi, G- Cimillo, E., Revista Voces en el Fenix, Año 4, Numero 22, marzo 2013); "El empleo y la distribución del ingreso en debate" (Lindenboim, J., Revista Voces en el Fenix, Año 4, Numero 23, abril 2013) "Seguridad social y condiciones de vida. La protección social en la Argentina entre 2002 y 2012" (Danani, C.- Hintze, S., Revista Voces en el Fenix, Año 4, Numero 23, abril 2013) "Políticas de Protección Social y su impacto en la reducción de la pobreza en la Argentina 2003-2012" (Roca, E., Revista Voces en el Fenix, Año 4, Numero 23, abril 2013). Ver artículos en www.vocesenelfenix.com.

¹¹ Entre las cuales la OIT destaca:

- Relanzamiento del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, a través del cual se actualiza el salario mínimo (2004).
- Revitalización de la negociación colectiva, fundamental para la determinación de salarios (2004).
- Puesta en marcha (2002) del Programa de Recuperación Productiva (REPRO), como instrumento de protección y sostenimiento del empleo en contextos de crisis.
- Puesta en marcha del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (2003), que reconstruyó la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo para combatir el trabajo no registrado, en articulación con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y los gobiernos provinciales.
- Creación de la Red Federal de Servicios de Empleo (2005), la Red de Formación Continua (2008) y un conjunto de programas de sostenimiento del empleo y de ocupación transitoria, como el Seguro de Capacitación y Empleo (2006).
- Reducciones temporales en las contribuciones patronales a la seguridad social, como mecanismo de promoción a la generación de empleo (a fin de 2008).

desempleo descendiera del 16,1% al 6,7% y la tasa de empleo aumentara alcanzando el 43,0% en 2011, generada en particular por el empleo formal. Que a fines del año 2011, al menos un 80% de los niños, niñas y adolescentes tenían cobertura de prestaciones por asignación familiar o deducción fiscal en el impuesto a las ganancias; que alrededor de un 90% de los adultos mayores de 65 años recibían una prestación de jubilación o pensión, y al menos 650 mil personas en edad de trabajar estaban cubiertas por programas para atender situaciones de desempleo, dificultades de inserción laboral o riesgo de pérdida del empleo.

Según el mismo organismo, estas acciones, sumadas a otras políticas sectoriales en materia de salud, educación y empleo, significaron un avance importante hacia la consolidación de un Piso de Protección Social, en línea con recomendaciones de la OIT, y permitieron, en consecuencia, mejorar los indicadores de pobreza y distribución del ingreso, ubicándose en niveles inferiores a los registrados antes de la crisis de 2001-2002” (OIT, 2013)¹².

En relación con lo anterior, en esta primera década del siglo XXI, frente a la desocupación estructural¹³, y a la generación de un porcentaje de nuevos empleos¹⁴, los programas sociales propuestos por el Estado argentino para dar respuesta al problema de la desocupación han permitido que un porcentaje de personas, que habían sido expulsadas o nunca absorbidas por el mercado de trabajo, desarrollen una actividad laboral.

-
- Implementación de políticas de inclusión previsional (2005) que ampliaron la cobertura de los adultos mayores y de las pensiones no contributivas por invalidez y para madres con 7 o más hijos.
 - Lanzamiento del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008), que combina una transferencia de ingreso con acciones de mejora de la empleabilidad, principalmente a través de la terminalidad educativa.
 - Creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) para la Protección Social (2009) que extiende las prestaciones por hijo del sistema de seguridad social a trabajadores desocupados, de la economía informal, del servicio doméstico y monotributistas sociales (luego se extendió la cobertura a mujeres embarazadas a partir del tercer mes de gestación con la denominada Asignación por Embarazo).
 - Aprobación de la “Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2011-2015”, elaborada en consenso con los actores sociales, que propone objetivos específicos en materia de seguridad y salud en el trabajo (2011).

¹² Tercer Programa de Trabajo Decente por País para Argentina, período 2012 a 2015 / Oficina de País de la OIT para la Argentina. 1ra. ed. Buenos Aires, 2013. versión web pdf.

¹³ Dice Chauí que “el desempleo deja de ser accidental o expresión de una crisis coyuntural, porque la forma contemporánea del capitalismo no prevé más la incorporación de toda la sociedad al mercado de trabajo y de consumo” (citado en Pereira, 2003: 74); y al respecto, Mézáros (2005) afirma que la cuestión del desempleo hoy es significativamente alterada para peor, que el “desempleo estructural” asume un “carácter crónico”(7).

¹⁴ En este sentido, P Salama (2009) plantea que en la Argentina: “Del segundo semestre del 2001 al primer semestre del 2006, el aumento del empleo, público y privado, formal o informal (no declarado) fue de 2.748.000 trabajadores (un poco menos si se restan los 259.000 provenientes de los planes “jefes”) y el desempleo disminuyó a 1.686.000 personas” (44).

La intervención social del Estado en el mercado de trabajo: las políticas “activas”:

En el marco de la intervención social del Estado, desde el año 2003 a nivel nacional, se apunta a la integralidad (“de las políticas sociales y de las diversas problemáticas”) y a la articulación (“de la sociedad civil, las organizaciones y el Estado en el contexto de la política social”), pasando de “los 76 programas sociales focalizados del Estado central (nacional)” a 3 planes nacionales en el marco de la Red Federal de Políticas Sociales: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más urgente”, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, y el Plan Nacional “Familias por la inclusión social”, remarcando dos ejes “primordiales”: la familia (“como garante de la cohesión social”), las personas y sus derechos, y la equidad territorial (“el territorio es el factor ordenador de las políticas que en él se desarrollan”)¹⁵.

Para los “beneficiarios”¹⁶ del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados¹⁷, se propone la transferencia al Plan Familias o al Seguro de Capacitación y Empleo¹⁸. Así, se clasifica y califica a los “beneficiarios”, agrupando por un lado los “más vulnerables”, aquellos que por diferentes causas no están “disponibles” para incorporarse al mercado de trabajo, fundamentalmente las mujeres con muchos hijos¹⁹; y por el otro, los “empleables”, aquellos que sí están en condiciones de vender su fuerza de trabajo, ya sea en relación de dependencia o como “autoempleo”, desarrollando sus propios emprendimientos productivos, en el marco del Seguro de Capacitación y Empleo²⁰, o en el

¹⁵ Información oficial y citas extraídas de Kirchner, A (2006).

¹⁶ En el desarrollo del modelo de bienestar neoliberal se comienza a denominar a la población-objetivo de los diferentes programas sociales como “beneficiarios”, término que se relaciona con la focalización de las prestaciones en grupos sociales definidos, los “más necesitados” y la selección de personas, los “realmente pobres”, características contrapuestas a la idea de universalidad en términos de poder acceder a distintos bienes y servicios sociales por el hecho de ejercer los derechos de ciudadanía.

¹⁷ El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, propuesto por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en el año 2002, era un programa por el cual el Estado nacional brindaba una ayuda económica mensual de \$150, a beneficiarios que debían reunir las siguientes condiciones: estar desocupado, ser jefe de hogar con hijos menores de 18 años o discapacitados sin límite de edad, a su cargo, con cónyuge también desocupado; y realizar una contraprestación (“Se entiende por contraprestación la realización de alguna tarea o acción en el marco de las siguientes alternativas previstas: Actividades o proyectos comunitarios, Terminalidad del Ciclo Educativo Formal, Acciones de Formación Profesional, o Incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo”, y “dichas actividades no podrán tener una dedicación horaria inferior a cuatro (4) horas ni superiores a seis (6) horas diarias”, o 20 semanales).

¹⁸ Estos programas sociales dependen, en términos de competencias y asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipamiento), del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, respectivamente.

¹⁹ El Plan “Familias por la Inclusión Social”, era un programa de transferencia de ingresos a mujeres con más de 2 hijos, cuyo objetivo fundamental era “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (Res. MDS825/05).

²⁰ El Seguro de Capacitación y Empleo es un programa que en un principio estaba solo destinado a los “beneficiarios activos del Plan Jefes/as”, donde se les ofrecía el traspaso para mejorar el ingreso por beneficio (se cobra durante 24 meses consecutivos, los primeros 18 meses el “beneficio” es de \$ 225,00 y los 6 meses restante de \$ 200,00), y brindarles “orientación” y “apoyo” en la búsqueda de trabajo y en “mejorar su empleabilidad”, a partir de la realización de capacitaciones, para que en el transcurso de dos años se “inserten” o “reinserten” en el mercado de trabajo remunerado. En el marco del Seguro la persona tiene dos

marco de la propuesta del Ministerio de Desarrollo Social de Nación: el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.

En este sentido, las intervenciones estatales se centran en mantener los programas de transferencia de ingresos para atender a aquellos con menores probabilidades de reinserirse en el mercado laboral, y para los “empleables”, en promover la inserción laboral en el mercado formal, mediante programas de capacitación y/o entrenamiento laboral, y también entregando subsidios para el desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados, denominados oficialmente como “proyectos productivos de autoempleo”.

Dichas políticas están sustentadas por el discurso oficial que considera que:

el trabajo es el principal vehículo de integración social (en el discurso del Presidente N. Kirchner ante Naciones Unidas en el 2004),

el camino de la dignidad se recupera con el trabajo (Ministra A. Kirchner, citada en la publicación *La Bisagra-MDS*),

la gobernabilidad estará en riesgo si no creamos trabajo (en el discurso del Presidente N. Kirchner en las Cumbres de las Américas del 2005)

surge como uno de los desafíos más importantes por parte del Estado, colocar en el interés general la problemática de una política social relacionada a un componente socioeconómico, con el objetivo de mejorar los ingresos de los sectores más vulnerables y permitirles su inclusión (Secretario D. Arroyo, citado en la publicación *La Bisagra-MDS*)

La intervención social del Estado en este sentido significó, la búsqueda de formas de “reinsertar” en el mercado de fuerza de trabajo a sujetos que habían perdido su calidad de asalariados (y con ella toda forma de protección pública), con programas sociales que proponen “autoempleo”, o empleos subsidiados, en organizaciones estatales o en aquellas ramas de la producción que requieren el uso más intensivo de trabajo vivo.

Estas distintas políticas son denominadas “políticas activas” para el mercado de trabajo (“workfare” o “activación”) y condicionan su recepción a que los “beneficiarios” busquen trabajo activamente o participen de programas de capacitación y/o entrenamiento laboral. Así considera el Ministerio de Trabajo a las que se desarrollan desde la Red de Oficinas de Empleo. En este sentido, se trata de un concepto opuesto a las que pasan a denominarse “políticas pasivas”, tradicionales medidas asistenciales basadas en exclusiva en el pago de prestaciones o transferencia de ingresos.

Al respecto dice J. Handler (2003), que la definición de “políticas activas” para el mercado de trabajo, significan un cambio fundamental en el concepto de ciudadanía

opciones: o busca (y encuentra) trabajo en relación de dependencia, o puede desarrollar una actividad laboral de manera independiente.

social y en la administración del bienestar social, ya que los derechos a los que se accedía en virtud de un estatus (la condición de ciudadano), bajo el nuevo régimen se vuelven beneficios sociales, que a su vez se tornan condicionales: “los derechos solo se adquieren si se cumplen obligaciones. En este sentido, la ciudadanía social pasa de estatus a contrato” (170).

Los programas sociales de empleo en la Argentina actual:

Históricamente en la Argentina, la protección social ha estado en buena parte ligada a la condición de ser trabajador asalariado, es decir que es la relación salarial la que se transforma en eje central de la integración social. En este sentido, Barbeito y Lo Vuolo (1993) consideran que el mercado de trabajo y el sistema de políticas sociales se influyen y condicionan entre sí.

Cuando aquellos que eran trabajadores asalariados y contaban con cierta protección social ligada a esa característica, se quedan sin trabajo formal o trabajan en condiciones precarias que no la garantiza, la respuesta del Estado son las políticas de empleo: para generar trabajo subsidiado, para contener a corto plazo y para promover la incorporación o reincorporación al mercado de trabajo.

Al respecto, D. Soldano y L. Andrenacci (2006) sostienen que la creciente extensión e importancia política de estos programas sociales da cuenta de las profundas modificaciones de la estructura del empleo en la Argentina, y agregan que:

El achicamiento del mercado de trabajo es tal, que se trata de crear instancias alternativas de obtención de ingreso monetario, y esas instancias revisten para sus receptores el carácter de relaciones salariales, a pesar de que formalmente sean presentadas como programas asistenciales de tipo workfare, es decir subsidios a desempleados con contraprestación en forma de trabajo (38).

Bertranou y Paz (2007), colocan a las políticas de empleo en relación con el tema de la protección a los desempleados, y consideran que las políticas que se ocupan del desempleo en estas últimas décadas son “políticas de protección al desempleo”, consideradas en los marcos más amplios e integrados de las denominadas “políticas del mercado de trabajo”, por un lado, y por el otro de las “políticas de la protección social”.

Las “políticas de protección al desempleo” estarían comprendidas por los programas y acciones realizadas por los Estados, para facilitar la inserción o la reinserción laboral y/o para contribuir a evitar la falta permanente o transitoria de ingresos. Entre ellas se pueden nombrar a: los programas de capacitación y entrenamiento, los servicios de colocación, los subsidios para incentivar la contratación, la creación directa de empleos, las

jubilaciones anticipadas, el seguro por desempleo, la entrega de subsidios para el desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados o de “autoempleo”.

Algunas medidas están orientadas a fortalecer la “oferta” de fuerza de trabajo, a mejorar la “empleabilidad” (transferencias monetarias, cursos de capacitación, entrenamiento de los trabajadores, actualización de conocimientos), otras la “demanda” (subsidios al empleo, como por ejemplo: reducciones de los impuestos a la nómina o a las indemnizaciones por despido, a las empresas que contratan un tipo predeterminado de trabajadores, creación directa de empleo público o el empleo privado mediante los llamados “empleos promovidos”), y otras tienen como propósito mejorar los “enlaces” entre la oferta y la demanda (como es el caso de la intermediación laboral).

En el caso de la propuesta de proyectos de “autoempleo”, el Estado interviene por un lado entregando subsidios que deben ser utilizados para la compra de insumos y herramientas para usar en la producción, o directamente productos, para la reventa; y por el otro, le quita presión al mercado de trabajo de una masa de gente demandando un trabajo asalariado.

Todas estas acciones están dirigidas a una población definida, se focalizan los programas en aquellas personas con “menores ventajas relativas”: personas con discapacidad, desempleados de larga duración, grupos particularmente vulnerables, como jóvenes, mujeres jefas de hogar, y adultos mayores.

La mayoría de estas políticas se desarrollan en el marco de la Red de Oficinas de Empleo. Esta propuesta del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación incluye la ubicación de Oficinas de Empleo (OE) en distintas localidades de todo el país, las cuales tienen como finalidad “brindar servicios tanto a las personas que buscan lograr o mejorar su inserción en el empleo, como a las empresas que necesitan contratar personal, consiguiendo la vinculación de la oferta laboral capacitada, con las demandas de recursos humanos del sector productivo”²¹.

Los servicios que brindan las OE son: entrevistas a postulantes, orientación laboral, apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación laboral, derivación de postulantes a otros organismos (tanto estatales como de la sociedad civil), orientación al trabajo independiente, programas de formación profesional y de empleo (los llamados Programas de Incentivo).

Por ejemplo, a los beneficiarios del seguro de desempleo se les ofrecen capacitaciones para que puedan reinsertarse en el mercado laboral, o asesoramiento en la ejecución de un “plan de negocios” para desarrollar proyectos de autoempleo; para los

²¹ Extraído de documentación oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

que han permanecido inactivos hasta el momento, colaborar en el proceso de búsqueda de empleo orientando en la preparación de los CV, hasta programar las estrategias de búsqueda; la selección de desocupados con determinadas características con el fin de proporcionarles un empleo temporario en el sector público; programas de entrenamiento que se realizan a solicitud de las empresas o sector de la economía que requieren que los futuros empleados tengan tal o cual habilidad y, de ese modo, se está anticipando y subsidiando los costos de entrenamiento; también se trabaja desde ahí en el proceso de contratación en sí mismo, usando a las oficinas de empleo como auténticas empresas de selección de recursos humanos.

También se promueven la realización de proyectos productivos de “autoempleo” para beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo, denominado Programa de Inserción laboral Línea Promoción del Autoempleo, donde el “beneficiario” tiene dos alternativas: percibe mensualmente el “beneficio” como apoyo y complemento a los ingresos que genera mediante la realización de una actividad productiva autónoma (ejemplo: electricista), o solicita el pago por adelantado de las “cuotas” (o la totalidad del monto) para la compra de herramientas y/o insumos para el desarrollo de un proyecto de “autoempleo” (ejemplo: máquina de coser y telas para un emprendimiento textil, o ropa ya confeccionado para la apertura de un local comercial).

En este mismo sentido, el Ministerio de Desarrollo Social de Nación propone el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, uno de cuyos objetivos es: “Promover el sector de la economía social o solidaria mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local”.

Su implementación era justificada por D. Arroyo (Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano*) de la siguiente manera:

No se trata solamente de dar asistencia o generar capacidades, es decir, de dar pescado o de enseñar a pescar. La función de la política social consiste, también, en garantizar que haya peces en la laguna, de modo que el que tira la caña tenga algo para pescar. Es necesario articular lo social con lo económico con el fin de generar condiciones para que la población obtenga ingresos a través de su participación en el mercado de trabajo y en el sector productivo²².

Continuidades y cambios:

* En el periodo comprendido entre mayo del 2003 y diciembre del 2007.

²² Extraído de Informe de gestión, 2004-2005, publicación del Ministerio de Desarrollo Social.

Se coincide con Britos, et.al. (2006) en que desde los '90, se construye una nueva vinculación entre políticas sociales y trabajo, produciéndose un proceso de traspaso del vínculo empleo-protección social al de trabajo-asistencia, un camino en el que no sólo pierde preponderancia el primer binomio sino que parece consolidarse el segundo. Reafirma este planteo, el surgimiento y/o consolidación de organismos estatales que desarrollan estas políticas sociales, para las cuales se asignan recursos públicos, institucionalizándose así una forma de respuesta oficial a las demandas y reclamos sociales.

Tomando en conjunto los distintos programas de empleo, se pueden diferenciar dos momentos durante el período de análisis²³. En el primero de ellos, el objetivo principal era generar ocupación transitoria para trabajadores desocupados a partir de trabajo comunitario y social²⁴. En el segundo, el acento está puesto en la formación, pues se dirigen principalmente a aumentar la “empleabilidad” de los trabajadores desocupados, sobre el supuesto de que la fuerza de trabajo disponible no está capacitada para ocupar los puestos de trabajo vacantes o nuevos²⁵.

Se está en condiciones de afirmar que en estas dos últimas décadas, los programas sociales que se desarrollaron vinculados a la población “sobrante” son políticas reparadoras, compensadoras, pero no transformadoras en términos positivos para el trabajo. Se fundamenta esta afirmación, en que éstos se focalizan fundamentalmente en el sujeto desocupado, cada vez más diversificado, en términos de género, edad, posición en el hogar (jefe o trabajador adicional), y más heterogéneo: trabajador nuevo (jóvenes en busca de su primer trabajo) o cesante (aquel que renunció o fue despedido por reducción de personal o porque cerró la fuente de trabajo directamente), sector o rama de la producción, credenciales educativas, nivel de formalidad.

Los programas laborales definidos en los últimos años pueden ser caracterizados más bien como políticas “hacia los desempleados”, puesto que éstas no revierten situaciones estructurales del mercado de trabajo sino que intentan asistir, contener y/ o promover al sujeto desempleado. En este sentido hay una segmentación de la población desocupada, y una fragmentación de las respuestas en función de las características de los desocupados (jóvenes, mujeres, individuos con escaso nivel educativo,

²³ El recorte temporal es la última década del XX y la primera de este siglo.

²⁴ Se puede mencionar como ejemplo de esto el plan “Trabajar”, en sus diferentes versiones (I, II y III)

²⁵ Se sugiere consultar “Trabajo, ingresos y programas sociales. Fundamentos y sentidos del desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados como estrategia de intervención estatal en el mercado de fuerza de trabajo a principios del siglo XXI” (<http://hdl.handle.net/10915/50297>) donde se encontrará en el Anexo un resumen de todas las políticas de empleo desde 1989 hasta 2010, basado en información desarrollada por el CEIL-PIETTE CONICET.

discapacitados, etc.), continuando entonces con políticas focalizadas, pero en términos masivos, lo cual está vinculado a la intensidad y persistencia del problema.

Se amplía la cobertura a una amplia porción de población que se encuentra desocupada con posibilidades de “empleabilidad”. Es decir lo que se produce es una multiplicación y masificación de programas sociales focalizados²⁶, que intentan combinar objetivos de contención y sostén para la reproducción cotidiana, con dispositivos de neutralización de conflictos sociales.

Es posible constatar que los objetivos de los actuales programas sociales de empleo continúan siendo los mismos que les dieron origen: atenuar situaciones de pobreza provocadas o profundizadas por el desempleo, contribuir a la inserción laboral de los nuevos trabajadores y a la reinserción de los trabajadores con ocupación anterior, promover la realización de proyectos de autoempleo o de (auto) sostenimiento de fuentes de trabajo.

Y para ello se expanden mecanismos igualmente tradicionales: transferir ingresos, brindar capacitación y entrenamiento, colaborar en el proceso de búsqueda, entregar subsidios para la realización de emprendimientos productivos individuales o asociativos.

Todas estas propuestas alejan a las personas de la figura del “trabajador” instalándola en la de “beneficiario” y/o en el caso de las políticas socio-productivas, equiparándola al de “emprendedor”. Se coincide en lo dicho por Graffigna y Lucero (2005) cuando plantean que:

lo que se busca no es tanto la inserción en el mercado de trabajo, sino que los beneficiarios vivan de los frutos de su trabajo... el trabajo como la actividad moralmente válida para la obtención de beneficios (13).

Así lo demuestran afirmaciones oficiales que postulan “abandonar la cultura de la dependencia” y promover en cambio la integración al trabajo, y la contraprestación laboral en oposición a la sola transferencia de ingresos. El derecho al trabajo se transforma entonces en un “beneficio” que se obtiene si se cumplen con determinadas obligaciones.

Al respecto, Danani y Lindeboim (2003) plantean que las “políticas activas de trabajo” se han transformado en un instrumento privilegiado, no de dar respuesta al problema de la desocupación, sino como una nueva manera de concebir el trabajo y el empleo: como asistencia, y en consecuencia, estas “políticas de asistencialización del trabajo” son programas portadores y productores de una integración con mayor

²⁶ Se puede colocar como ejemplo de lo dicho, el municipio de Tandil (localidad intermedia de la provincia de Buenos Aires) que hacia el final de la primera década se contabilizan un total de 14 programas de empleo entre los dependientes de la órbita nacional, provincial y municipal.

subordinación y desigualdad sociales, que redefinen cómo se obtienen los medios legítimos para la reproducción: ser “merecedor” de empleo, y la forma de demostrarlo es aceptando “cualquier oferta”; y a “cualquier precio”, añade E. Grassi (2004).

Esta última autora agrega que se subvierte el derecho a trabajar, y los derechos del trabajo, por la necesidad de trabajar, y la falta de éste se convierte en carencia, entonces el “dar trabajo” es un “mandato bíblico” de los “no carecientes” o se “transforma en un recurso a suministrar por la política, que de este modo asiste, compensa y promueve”. (Grassi, 2004:197).

Entre los cambios se podrían destacar que las políticas sociales post 2003 incorporan cada vez más consideraciones de equidad, participación, integralidad, inclusión y justicia social, como se manifiesta desde los organismos nacionales:

el criterio de equidad debe orientar las políticas sociales (138).

(las políticas sociales deben ser) **socialmente sustentables**: en la reducción de las desigualdades sociales y que promueva la justicia social y la equidad”... **políticamente sustentables**: al profundizar la democracia y garantizar el acceso y participación de todos en la toma de decisiones públicas (141).

...dos fundamentos de la justicia social:

La justicia productiva: que garantiza el acceso al trabajo para poder satisfacer las necesidades básicas. Desarrollo entendido como crecimiento económico socialmente compartido...

La justicia distributiva: garantiza que cada individuo reciba los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades y la de los demás individuos (142)

...las pautas que guían el abordaje son la corresponsabilidad, la equidad y la integralidad.

La corresponsabilidad: entre un Estado presente y la sociedad civil participativa y en movimiento.

La equidad: - Territorial.

- En situaciones de extrema vulnerabilidad.

- Con grupos humanos que presenten determinadas particularidades socio-culturales como por ejemplo pueblos originarios, desocupados, mujeres, niñez, tercera edad.

La integralidad en: -La gestión, unificando y articulando recursos con los diferentes niveles y entre las diferentes áreas del Ministerio.

-En la mirada, planificando de abajo hacia arriba, promoviendo la participación multiactoral y fortaleciendo los espacios participativos.

-En el abordaje, generando propuestas promocionales a partir de acciones asistenciales, superando la fragmentación en las intervenciones (154).²⁷

²⁷ Todas citas tomadas de *La Bisagra*, publicación del Ministerio de Desarrollo Social, 2007. Resaltados del autor

La participación de los “beneficiarios”, siempre ha estado presente como componente de los programas sociales, más o menos, ampliada o acotada a diferentes momentos del diseño y/o la implementación, lo que se podría destacar es que comienza a ser utilizada como término distintivo y para diferenciar estos programas del “asistencialismo”²⁸.

Aspirando a construir hegemonía²⁹, la “invitación” a la participación no sólo es para los “beneficiarios” sino para todos los que de una u otra manera estén “comprendidos” en la problemática a resolver. Así se convoca a las organizaciones de la sociedad civil desde el voluntarismo, y/o al sector empresarial desde la responsabilidad social, intentando producir consensos y solidaridades y una redistribución de representatividad entre distintos sujetos socio-políticos, con distintos intereses.

Por ejemplo en el caso específico del Plan “Manos a la Obra”, se plantea como desafío fortalecer la relación con el sector privado a través de la responsabilidad social empresaria:

A partir de la articulación con el sector privado se está trabajando con el objeto de involucrarlo en las acciones tendientes a favorecer la sustentabilidad y la capacidad de generar ingresos de esos emprendimientos. Principalmente se busca que las empresas introduzcan en la cadena de proveedores a los productores destacados y que implementen actividades de capacitación y asistencia orientadas a mejorar alguna de las fases de producción y/o comercialización del emprendimiento (Documento *Rendimos Cuentas*, MDS: 16)

Referido al componente de equidad presente en estos programas sociales, se considera necesario aclarar que equidad no es sinónimo de igualdad. La equidad implica transferencias entre distintos grupos sociales, casi siempre restringidas a la acción pública estatal por medio de prestaciones sociales, no la participación igualitaria en la propiedad y en la riqueza socialmente producida. En la sociedad capitalista siempre existen tensiones entre la igualdad jurídica (la ciudadanía formal) y la desigualdad social (en la propiedad y en la apropiación de excedentes), ya que la lógica del Capital es la del mercado y no la del derecho.

En cuanto a la idea de políticas sociales “inclusivas”, A. De Sena (2011) sostiene que ésta ensombrece la discusión sobre universalidad- focalización, y hace emerger la nueva denominación de “lo masivo” como “para muchos”, una adjetivación que se aplica a

²⁸ Definiéndolo oficialmente como “...una asistencia intencionalmente dirigida desde un paternalismo cautivo, con un fuerte personalismo que generó casi exclusivamente clientelismo político”(en *La Bisagra*, 2007: 139)

²⁹ Entendemos la hegemonía en los términos que la considera Gramsci -como la dirección política, intelectual y moral de la sociedad por parte de la clase dirigente-, por lo cual no hay hegemonía sin un conjunto de organizaciones materiales que conforman la sociedad civil, nacidas de la necesidad de un consenso activo y organizado, que con estructura y legalidad propia, actúan como mediación necesaria entre la estructura económica y el Estado- coerción (Countinho, 2003).

una gran cantidad pero que no es “para todos”. Al respecto, Fleury (1994) habla de una “inclusión segmentada” en la condición de ciudadanía, lo que implica que todos pueden ser incluidos pero eso “no encamina a la igualdad sino a fortalecer la diferenciación”.

En lo concerniente al financiamiento también se modifica, en la primera década del XXI se han invertido más recursos fiscales en lo social, pero las cifras permiten observar que la mayor proporción de recursos financieros utilizados se relacionan fundamentalmente con lo asistencial y la transferencia directa de ingresos a las familias³⁰. Y en este sentido estaría encaminado a reparar el deterioro de las condiciones de vida de las franjas más vulnerables de la masa trabajadora (fundamentalmente los adultos mayores, los niños/as y adolescentes).

Otro elemento distintivo es la territorialidad de las acciones, con una mayor presencia del gobierno nacional en lo local-municipal, mediante las Oficinas de Empleo, - para coordinar acciones entre municipios y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación-, y los Centros Integradores Comunitarios (CIC) y Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social.

También el trabajo en territorio está pensado como componente fundamental del desarrollo, sobre todo local. El Lic. D. Arroyo, viceministro de Desarrollo Social*, manifestaba al respecto que:

La idea de desarrollo local, básicamente, es pensar desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y qué no; con qué recursos contamos y con cuáles no... (s/f: 2).

Y

...la política de desarrollo local involucra al primer sector, segundo sector y tercer sector; es: Estado, sector privado y organizaciones locales. (s/f: 15)

Pero esto presupone una homogeneidad y consenso entre aquellos que habitan y conviven en un territorio, no considerando las diferencias existentes entre distintos grupos sociales presentes en él, en cuanto a intereses, objetivos y direccionalidad de sus acciones. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, se tiende a “idealizarlas”, cuando en realidad “la sociedad civil representa un universo heterogéneo de organizaciones que abordan una diversidad de temáticas, con formatos institucionales,

³⁰ Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social resalta en una de sus publicaciones que del 100% de la Inversión Social en los primeros años de gestión, el 96% ha sido destinado a planes sociales y el 4% a gastos de financiamiento incluyendo el pago a personal (para el período mayo 2003-2004) y del 98% y el 2% respectivamente para el mismo periodo posterior subsiguiente (mayo 2004-2005), dichos recursos se reparten de la siguiente manera entre los tres planes nacionales propuestos por el gobierno nacional: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: \$617.800.000, Plan nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”: \$182.531.000, Plan Nacional Familias: \$ 1.597.100.000 (Cifras extraídas del documento oficial Rendimos Cuentas.-MDS, 2005)

* En el periodo comprendido entre mayo del 2003 y diciembre del 2007.

fundamentos, objetivos, procedimientos, pertenencias e intereses diferentes” (Fernández Soto-Tripiana, 2009:137).

Complementando el análisis, se puede afirmar asimismo que la mayoría de los programas sociales propuestos en la primera década del siglo XXI, siguen materializando los principios de integralidad, descentralización, focalización y selectividad, presentándose también (no como algo novedoso tampoco) la arbitrariedad en la distribución de recursos y la subsidiariedad en la gestión, de acuerdo a alianzas y consensos políticos.

Principios que continúan aunque se reactualizan, porque se sostienen con otras modalidades y en otro paradigma discursivo:

Nosotros creemos en el Estado que promociona, en el Estado que empuja, en el Estado que consolida, en el Estado que perfila, en el Estado que realmente tiene una acción y una incidencia, no empresaria ni paternalista ni un tutelaje fuera de la época, pero sí un Estado que representa los intereses de todos los ciudadanos. (...) Este esfuerzo que estamos logrando todos los argentinos, todos, aplicando políticas nacionales, cuidando lo nuestro, siendo solidarios entre nosotros, recuperando la autoestima, recuperando la posibilidad de ser, es algo que debemos defender con toda nuestra conciencia cívica, porque los argentinos estamos en el camino de recuperar ciudadanía. Queremos construir ciudadanos no clientes como hacían las viejas políticas sociales, que lo que trataban era de subordinar. (Kirchner, N., fragmentos citados en *La Bisagra*, 2007)

Por último, y para complejizar el análisis, se considera importante remarcar que los problemas de la masa trabajadora no remiten tan sólo a las dificultades de las personas para insertarse en el mercado de trabajo, como asalariados o como productores, sino también a la calidad del trabajo vinculada a legislaciones y regulaciones estatales (la cobertura de salud, las asignaciones familiares, los aportes jubilatorios), y al valor puesto a las mercancías, incluida la fuerza de trabajo.

Sumado a que en el mercado de trabajo existe actualmente una amplia gama de formas de contratación, entre las cuales se pueden mencionar: los contratos a prueba, los “falsos” monotributistas³¹, el trabajador por agencia, los pasantes, junto al trabajo no registrado o “en negro”³². También se dan situaciones laborales que involucran a

* Néstor Kirchner, presidente constitucional, periodo 2003-2007.

³¹ Son aquellos trabajadores que son empleados pero figuran como proveedores de las empresas con las que firman contratos por locación de servicio, para lo cual deben poseer la figura impositiva de monotributista.

³² Se contraponen conceptualmente a lo que se reconoce como “empleos típicos”: un trabajo asalariado regulado por la legislación laboral: subordinado directamente respecto del empleador, heterónomo, en relación de dependencia, a tiempo completo (de acuerdo a la jornada máxima legal vigente y dando lugar al pago de horas extras de ser necesario), dentro de un establecimiento con domicilio distinto al suyo y al del empleador, indeterminado temporalmente, con garantía de estabilidad y registrado en los organismos correspondientes (la Administración del Trabajo y el Sistema de Seguridad Social) haciéndose los aportes para la protección social del trabajador y también de su grupo familiar (asignaciones familiares, jubilación, prestación de salud, seguros sociales, etc.). (Neffa et. al., 2008).

trabajadores “en gris”, que son aquellos trabajadores que están registrados en un empleo, pero en otra unidad económica o en su domicilio tienen otra ocupación no registrada, o empleados formales “en blanco” que cobran una parte de su salario “en negro” (por ejemplo las horas extras), o desarrollan simultáneamente -y a veces en el mismo lugar- otras actividades laborales que no son declaradas. (Neffa et. al., 2008)

Además, no hay un solo tipo de empleador, ya que se da actualmente también la externalización y tercerización de producción de bienes y servicios, tanto en el sector público como en la esfera privada de la economía ³³, y la expansión del trabajo a domicilio³⁴.

Y en el caso de las personas que participan de un proyecto productivo de “autoempleo”, están incluidas en el universo de los trabajadores precarizados y flexibilizados, ya que en su mayoría no participan de los derechos de la seguridad social (obra social, jubilación, asignaciones familiares), o para acceder a ellos es necesario ser contribuyente con la figura de “monotributista social”³⁵; y muchos participan de los procesos de externalización y tercerización de las empresas, trabajando en algunos casos “cautivos” para un empleador en particular, pero haciéndose cargo ellos de todos los costos de producción, incluyendo la reproducción de su propia fuerza de trabajo. Antunes (2009) manifiesta al respecto que el “emprendedorismo” cada vez más se configura como una forma oculta de trabajo asalariado. En este sentido, se consideran que no confrontan ni compiten con el Capital sino que en su desarrollo están condicionados, limitados y fundamentados por él.

A modo de cierre:

Retomando, se decía al inicio que las políticas sociales son intervenciones del Estado, condicionadas por el contexto histórico en que emergen, y que expresan contradicciones, relaciones y conflictos entre distintos intereses sociales. Por esto mismo,

³³ La tercerización “consiste en el encargo o la entrega de una determinada actividad periférica, eventual o secundaria, de una empresa principal para ser realizada de manera autónoma por una empresa subcontratada que opera bajo su propia responsabilidad” (Neffa et. al; 2008: 93)

³⁴ Al respecto, Antunes (2005) plantea que en los tiempos actuales se da propiciado por el proceso de desconcentración del proceso productivo, y Neffa et. al (2008) plantean que en el caso argentino el trabajo a domicilio fundamentalmente se observa en el rubro textil (“el proceso de trabajo que en los siglos XVIII y XIX se denominaba “putting out system” (95).

³⁵ En la reforma de la Ley de Monotributo se incorporó la figura del Monotributo Social, que permite que diferentes emprendedores puedan incorporarse a la economía formal como monotributistas y durante dos años estar exentos del pago del impuesto. Y se creó el Registro de Efectores como órgano que permite el acceso al monotributo social a diferentes emprendedores sin ingresos estables y a las cooperativas de trabajo. Los beneficios que brinda el Monotributo Social son: integración al ámbito previsional, ya que se considera como trabajado el período de permanencia en el registro; emitir facturas; acceder a una cobertura médica a través de una obra social pagando un abono; y por estar registrados la posibilidad de convertirse en proveedores del Estado y recibir asesoramiento o asistencia técnica.

en su materialidad subyace siempre un posicionamiento, un rumbo, una intencionalidad política asumida por el Estado producto de relaciones de fuerza entre los grupos sociales fundamentales. En este caso específico, el análisis quedo circunscripto a lo escrito, a lo dicho, a lo plasmado en distintos documentos oficiales lo cual no permite mostrar en su totalidad el movimiento y el proceso.

Para finalizar, es importante señalar que los argumentos desarrollados en esta ponencia plantean desafíos para repensar nuestras prácticas profesionales, en relación a las principales tensiones y disputas que se recrean en el ejercicio profesional, en vinculación a los cambios que se producen socialmente y especialmente en la construcción de las políticas sociales, en el marco de la intervención social del Estado.

Específicamente para el Trabajo Social, la discusión sigue siendo cómo proponer alternativas de intervención profesional que superen la dimensión operativo-instrumental, el trabajo técnico, y construir colectivamente propuestas capaces de garantizar y dar efectividad a los derechos.

Bibliografía citada:

ANTUNES, R. (2005): *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Ediciones Herramienta, Buenos Aires.

ANTUNES, R. (2009): "Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo)", en Neffa- De La Garza Toledo-Muñiz Terra (comp.) *Trabajo, Empleo, Calificaciones Profesionales, Relaciones de Trabajo e Identidades Laborales*. CLACSO, Buenos Aires

ARGENTINA, MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE NACIÓN. www.trabajo.gov.ar (última consulta 2015)

ARGENTINA, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN. www.desarrollosocial.gov.ar (última consulta 2015)

ARROYO, D. (s/f): "Los Ejes Centrales del Desarrollo local en la Argentina", mimeo.

BARBEITO A.; LO VUOLO, R. (2003): "(In)Seguridad en Los Ingresos: Una observación del caso argentino". Documento N° 36 del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires.

BERTRANOU, F.; PAZ, J. (2007): *El desempleo en la Argentina. Políticas y programas de protección al desempleo*. OIT Argentina, Buenos Aires.

BRITOS, N.; FERNANDEZ SOTO,S.; GARCES, L.; LUCERO,M. (2006): “Ciudadanía y Desempleo: arreglos institucionales en la Argentina contemporánea”, en Perspectivas N°17. Edit. UCSH, Santiago, Chile.

COUTINHO, C. N., (2003): Capitulo V “Teoría “ampliada” de estado”, en *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro.

DANANI, C.; LINDEMBOIN, J. (2003): “Trabajo, política y políticas sociales en los ‘90: ¿hay algo de particular en el caso argentino? en J. Lindemboin y C. Danani (comp) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Biblos, Buenos Aires.

DE SENA, A. (2011): “Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, Una discusión no acabada.”. <http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/08/02.pdf>

FERNÁNDEZ SOTO, S. (2011): “Tensiones en la relación Estado-Sociedad: la ciudadanía como proceso histórico conflictivo”, en Escenarios Año 11 N° 16. Espacio Editorial, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ SOTO, S.; TRIPIANA, J. (2009): “Las políticas sociales y la configuración de la sociedad civil: políticas, sentidos y prácticas en el tratamiento de la cuestión social”, en S. Fernández Soto y J. Tripiana (org.) *Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual: Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

FLEURY, S. (1994): Capitulo 1 “A natureza do Estado capitalista e das políticas públicas”, en *Estado sem cidadãos. Seguridade Social na América Latina*, Editora Fiocruz. Rio de Janeiro

GRAFFIGNA, M. L.; LUCERO, M. (2005): “El “Trabajo” como referente de la intervención pública en el discurso oficial: Plan Jefas y Jefes de Hogar”. Ponencia en 7º Congreso de ASET, Buenos Aires.

GRASSI, E. (2004): Capítulo IV “Problematización de la cuestión social. El destierro de la igualdad”, en *Política y Cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame II*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

HANDLER, J. (2003): “Ciudadanía Social y workfare en Estados Unidos y Europa Occidental: de status a contrato”, en J. Lindemboin, y C. Danani (comp) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Biblos, Buenos Aires.

IAMAMOTO, M. (2008): *Serviço social em tempo de capital fetiche. Capital financeiro, trabalho e questao social*. Cortez Editora, São Paulo.

IÑIGO CARRERA, N.- PODESTA, J. (1997): Las nuevas condiciones en la disposición de fuerzas objetivas. La situación del proletariado”, en Documento de Trabajo N° 5. PIMSA, Buenos Aires

IÑIGO CARRERA, N.; CAVALLERI, S.; MURRUNI, M. (2010): “La superpoblación relativa en Argentina actual: un ejercicio de medición”, en Documento y Comunicaciones 2010. PIMSA, Buenos Aires

KIRCHNER, A. (2006): *Políticas Sociales* (Modulo 3 de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario). UNLa- Ministerio de Desarrollo Social, Lanús.

KIRCHNER, A. (2007): *La Bisagra. Políticas sociales en acción 2003-2007*. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.

LO VUOLO, R.; BARBEITO, A (1993): *La Nueva Oscuridad de la Política Social. Del Estado populista al neoconservador*. Miño y Dávila editores- Ciepp, Buenos Aires.

MARX, K. (2012): *El capital. Crítica de la economía política*. Editorial Akal, Madrid.

MESZAROS, I. (2005): “Capital: La contradicción misma”, en *Socialismo o barbarie. La alternativa al orden social del capital*. Coedición: Pasado y Presente XXI- Ediciones de Paradigmas y utopías, México.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2005): *Rendimos Cuentas*, Informe de gestión: 2004-mayo-2005

NEFFA, J.; ALVAREZ HAYES, S.; BATTISTUZZI, A.; BIAFFORE, E.; SUAREZ MAESTRE, A. (2008): *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires*, coordinado por Julio César Neffa. Ministerio de Trabajo Provincia de Buenos Aires - CEIL-PIETTE, La Plata.

PEREIRA, POTYARA A. P. (2003) “Cuestión social, Servicio Social y Derechos de Ciudadanía” en E Borgianni, Y. Guerra, C. Montaña (orgs.): *Servicio Social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. Editora Cortez, San Pablo.

PIMSA (2000): Documento de Trabajo N° 24, Taller “Estructura social de la Argentina” en <http://www.pimsa.secyt.gov.ar/publicacionesDT24.pdf>

POULANTZAS, N. (1980): *Estado, Poder y Socialismo*. Siglo XXI Editores, México D.F.

SALAMA, P. (2009): “Argentina: crecimiento excluyente” en S. Fernández Soto, J. Tripiana (coord.): *Políticas Sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual: Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

SOLDANO, D.; ANDRENACCI, L. (2006): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en http://www.academia.edu/454645/Aproximacion_a_Las_Teorias_De_La_Politica_Social_a_Partir_Del_Caso_Argentino

TOMELLINI, M (2015); *Trabajo, ingresos y programas sociales. Fundamentos y sentidos del desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados como estrategia de intervención estatal en el mercado de fuerza de trabajo a principios del siglo XXI*. Tesis,

Maestría en Trabajo Social, Facultad de Trabajo Social-UNLP.
<http://hdl.handle.net/10915/50297>

YAZBEK, M. C. (2008): "Estado e Políticas Sociais", en Praia Vermelha: estudos de política e teoria social Vol 18 N° 1, publicación del Programa de Pós-graduação em Serviço Social de la Universidad Federal de Rio de Janeiro
<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermelha/article/viewFile/39/24>