

# Políticas sociales y laborales en la Argentina: Estado, lucha social y políticas en la era posneoliberal

*Mariano Félix<sup>65</sup> y Emiliano López<sup>66</sup>*

## Introducción

Los estudios sobre políticas sociales y laborales tienden a inscribirse en una lectura apolítica del Estado, desconociéndolo como relación que sintetiza las luchas sociales existentes. Las visiones liberales así como ciertas corrientes reformistas tienden a caracterizar al Estado como un ente autónomo, capaz de implementar políticas públicas técnicamente eficientes para mejorar la situación material de la población. Sin embargo, creemos que la evolución de la política pública y sus límites deben situarse en el reconocimiento del carácter clasista del Estado-nación y en la interacción de la lucha de clases como agente generador de las acciones estatales.

En el presente trabajo intentamos situar en esta perspectiva la evolución de las políticas públicas en Argentina en el período iniciado en 2002, pretendiendo

---

65- Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE), Universidad Nacional de la Plata (UNLP) // Centro de Investigaciones Geográficas / Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP - CONICET), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE), Universidad Nacional de La Plata (UNLP) // Miembro del Centro de Estudios para el Cambio Social // Correo electrónico: marianfeliz@gmail.com / Bitácora: marianfeliz.wordpress.com

66- Becario de ANPCYT en el CEILPIETTE-CONICET. Docente UNLP. Miembro del Centro de Estudios para el Cambio Social. Correo electrónico: emiliano\_lopez@speedy.com.ar

contrastarlas con el perfil de intervenciones estatales de los períodos históricos previos. Por ello, examinaremos principalmente los determinantes estructurales, propios de la fase neoliberal del capitalismo argentino, sobre la política pública como así también los logros – relativos – obtenidos por el pueblo trabajador en base a nuevas formas de lucha que se materializan en políticas públicas de nuevo cuño.

El trabajo se divide de la siguiente manera. A continuación de esta introducción, se incluyen algunas nociones teóricas necesarias para el análisis del Estado capitalista en general, y del Estado argentino en particular. En el tercer apartado, presentamos la evolución de las políticas públicas en el período previo al viraje neoliberal en Argentina, que tuvo como marca distintiva el golpe de Estado de 1976. En el cuarto apartado, intentamos indagar sobre los cambios que se produjeron en las políticas sociales y laborales a partir de la instauración y consolidación del neoliberalismo. Luego, comentamos brevemente de qué manera las nuevas luchas de los sectores populares contra las políticas neoliberales conllevaron a un avance en materia de políticas públicas pero sin logros estructurales en términos de niveles de vida, puesto que las políticas sociales y de empleo siguen limitándose a funcionar como medio de control social sin cuestionar los pilares del modo de desarrollo neoliberal. Por último, presentamos algunas conclusiones del trabajo.

### **Luchas sociales e intervención estatal: el Estado como forma del capital**

Los Estados-nación han sufrido profundas transformaciones desde fines de los años sesenta y principios de los setenta. El llamado “giro neoliberal” provocó una serie de modificaciones en el accionar concreto de los Estados, una de cuyas expresiones más claras ha sido, sin dudas, el cambio en el tipo de políticas sociales y laborales que llevan a cabo.

Para comprender este cambio debemos introducirnos primero en una discusión sobre la naturaleza del Estado capitalista. Es decir, debemos analizar cual es el carácter esencial – o estructural – del Estado en las sociedades dominadas por el capital.

Esta pregunta no despierta ningún interés desde perspectivas liberales para las cuales el Estado no es más que una maquinaria que puede utilizarse – técnicamente – para cualquier fin si se logra el control de sus instrumentos. Esta visión dominante sobre el Estado descarta por completo el carácter político y, por tanto, clasista del Estado capitalista, o bien lo subestima puesto

que se asume la posibilidad de modificar completamente su accionar una vez conquistado del poder político (es decir, el gobierno).

Sin embargo, el Estado capitalista no es un objeto en sí mismo – un ente con autonomía –sino una relación objetivada en la que se condensan todas las relaciones de fuerza entre clases y fracciones de clase (Poulantzas, 1979). Por tal motivo, el Estado capitalista tiene como restricción esencial la necesidad de reproducir en su espacio geográfico específico las relaciones sociales capitalistas que lo sustentan y le dan contenido.

En este papel de garante de la reproducción de las relaciones capitalistas el Estado opera – como sugieren Panitch y Gindin (2005) – en al menos tres dimensiones.

La primera de ellas es su vínculo con la acumulación de capital propiamente dicha (Panitch y Gindin, 2005: 48). En este respecto el Estado toma como su responsabilidad el asegurar las condiciones que garantizan la reproducción del capital como un todo. Esto no quiere decir que – sin mediación alguna – el Estado actúe como medio para la imposición de las políticas que benefician a las clases dominantes. Por el contrario, esta apreciación permite entender por qué, bajo ciertas circunstancias históricas, el Estado puede otorgar concesiones a los trabajadores y las trabajadoras – aun a pesar de la oposición de las clases dominantes – como forma de asegurar la reproducción social y mantener la legitimidad del proceso de acumulación. Esto implica también que el Estado puede actuar como medio para asegurar determinadas ventajas a la fracción políticamente hegemónica dentro de las clases dominantes; esta hegemonía le permitirá – por la acción u omisión estatal – obtener ganancias más elevadas e incrementar sus posibilidades de acumulación en relación a fracciones de menor poder.

En segundo lugar, el Estado capitalista instaaura una forma de dominio político generalmente asociado a la democracia liberal (Panitch y Gindin, 2005: 48). De esa forma, el Estado parece separarse de la estructura y de la lucha de clases, obteniendo la legitimidad de su intervención y, por su intermedio, la legitimidad del dominio del capital. En tal sentido, a través del sistema político, el capital logra instalar sus intereses parciales – de clase – como expresiones del bienestar general.

Por último, el Estado presenta una dimensión territorial-nacional de suma importancia (Panitch y Gindin, 2005: 49). Tanto la legitimidad política del dominio del capital como sus capacidades de acumulación y reproducción

estrictamente materiales se encuentran asociadas a un territorio geográfico específico y a un cierto patrón cultural. Esta situación da cuenta de una de las principales tensiones presentes en la fase neoliberal del capitalismo. Los Estados nacionales se encuentran permanentemente tensionados por las tendencias a la desaparición de las fronteras nacionales para la movilidad del capital (generalización de la ley del valor) – por un lado – y la realidad de que la legitimidad política se obtiene en el propio espacio nacional – por el otro – (Burnham, 1997; Panitch y Gindin, 2005). En ocasiones las necesidades del capital a escala transnacional entran en contradicción con las posibilidades mismas de reproducción de la sociedad en el espacio doméstico. Esto es particularmente importante en países periféricos como Argentina, cuyo peso a escala global es limitado pero donde el capital transnacional tiene un papel dominante en la cúpula del capital local.<sup>67</sup>

La articulación contradictoria de estas tres dimensiones permite delinear el carácter clasista del Estado moderno. El Estado no es externo o autónomo a la conformación de la clase dominante sino que, por el contrario, es la relación que permite su “unidad política” (Poulantzas, 1979). Por ello, el mismo adquiere cierto grado de autonomía relativa en relación a cualquiera de las distintas fracciones del capital. Esta apreciación permite comprender por qué un cambio de la alianza gobernante – cambios de manos del poder político – no tendrá como contrapartida una modificación radical de todo el sistema estatal (Thwaites Rey, 2007).

Esta descripción general no alcanza – sin embargo – para analizar las transformaciones específicas que se produjeron históricamente en un Estado-nación específico y sus implicancias para las políticas públicas. Si bien es cierto que el Estado capitalista posee una determinación de clase y un cierto grado de autonomía relativa frente a todas ellas, las luchas (de clases) sociales tendrán necesariamente un impacto relevante en la forma concreta asumida por el Estado.

Dado que el Estado es “condensación de luchas” podemos afirmar que los avances reivindicativos y políticos de las clases subalternas tendrán consecuencias concretas en algunas ramas del Estado, generando en ocasiones importantes cambios en la política pública en general y – en particular – en las políticas sociales y laborales. Más allá de que las luchas parciales –

---

67- Las empresas de capital extranjero pasaron de 32% de las 500 más grandes en 1993 a más de 48% en 1998 y 66,0% en 2007 según datos de la ENGE/INDEC.

esencialmente reivindicativas – no pueden lograr un cambio en la esencia del sistema estatal, como el Estado necesita garantizar la legitimidad del dominio del capital, la lucha de las clases trabajadoras por mejorar sus condiciones de vida pueden producir modificaciones sustanciales en algunos de los aspectos regresivos de los aparatos de Estado (Thwaites Rey, 2008).

La conflictividad social impacta en este sentido actuando directamente sobre la dinámica de la acumulación de capital y sobre la legitimidad política del sistema de dominación. Por ello podemos señalar – como afirma Holloway (2002) – que el Estado es en este sentido un lugar-momento de la lucha de clases. Los avances reivindicativos que alcanzan las luchas populares permiten asegurar un nuevo piso material – en lo organizativo y en las condiciones de vida – que podrán apuntalar una transformación más profunda en la esencia misma del Estado. Sin embargo, la absorción parcial de las demandas sociales a través de nuevas políticas públicas institucionaliza de cierta manera el conflicto, fortaleciendo la legitimidad política de las clases dominantes.

En lo que hace a la dimensión territorial-nacional del Estado cabe señalar que la extensión de la lógica del capital a escala global cuestiona de manera permanente las políticas sociales y laborales aplicadas en cada Estado nacional. Por existen presiones que invalidan aquellas acciones públicas que contradigan (aun de manera limitada) a los objetivos de obtención de ganancias y acumulación de capital de los sectores dominantes transnacionalizados. Estas presiones para que los Estados modifiquen las políticas que se presentan como incongruentes con la acumulación de capital a escala planetaria, se han vuelto más enérgicas desde los años setenta. La mayoría de los Estados, tanto centrales como periféricos, aceptaron las nuevas reglas del juego como forma de resolver la crisis de acumulación en sus espacios de valor nacionales, ingresando – además – en un nuevo proceso de inserción internacional de forma subordinada a los intereses de la potencia hegemónica – Estados Unidos – que no es más que el Estado que asumió el rol de representante del capital global (Panitch y Gindin, 2005: 54).

La lucha de los trabajadores y trabajadoras en sus diversas formas organizativas habían logrado a lo largo del siglo XX importantes avances modificando la morfología de los diversos Estados. En el pasaje del Estado liberal al Estado benefactor no cambió la naturaleza de clase del Estado, pero los sectores trabajadores lograron imponer progresos en materia de seguridad social, institucionalización de la discusión salarial, reconocimiento legal de

los sindicatos, aumento en la progresividad en los sistemas tributarios y en los esquemas de gasto público (Hobsbawm, 2005).

Estos avances sociales y materiales institucionalizados en el Estado benefactor fueron diezmados a partir del giro neoliberal. Exacerbando sus rasgos clasistas, los Estados asumieron el rol de reestructurar al interior de cada territorio nacional las políticas públicas de manera tal de reconstruir el predominio del capital sobre el trabajo en todo el mundo (Anderson, 2002; Panitch y Gindin, 2005). La desregulación en materia de relaciones laborales y seguridad social, el dismantelamiento de las organizaciones sindicales, la apertura comercial y financiera para incrementar la velocidad de circulación del capital y la privatización de bienes y servicios públicos – que operó como nueva forma de acumulación originaria – fueron algunos de los profundos cambios en que los Estados nacionales se embarcaron. Reconociendo el renovado imperio del capital global, los Estados actuaron – en tanto forma concreta que asegura la supervivencia de la acumulación a escala local – desarticulando los reclamos de los trabajadores y las trabajadoras.

Si bien las presiones de la internacionalización del capital contradicen permanentemente las posibilidades de llevar a cabo una política estatal autónoma de los procesos globales, de esto no se deduce que no hubiera alternativas, pues la legitimidad del Estado en su espacio geográfico específico puede ser cuestionada por las luchas del pueblo. Aun dentro del ámbito del capitalismo periférico existe un margen de maniobra significativo – cierta autonomía relativa – que los Estados nacionales pueden usar para responder a nuevas demandas de los sectores populares, incluso aquellas que reivindican un mayor grado de soberanía nacional (Thwaites Rey, 2008).

Por eso, frente a la transnacionalización del capital, la operatoria de los organismos multilaterales (Banco Mundial, FMI, etc.), la necesidad de adaptación a las “nuevas reglas del mercado” global, los Estados nacionales – sobre todo en América Latina – no dejaron de enfrentar serios problemas mediar de manera legítima y eficaz los conflictos de clase en un marco de reestructuración global. Una serie de nuevas luchas y contradicciones se fueron configurando desde los ochenta y haciendo más masivas y globales a partir de los noventa. Las mismas supusieron nuevas respuestas estatales en lo que respecta a políticas públicas cuyo objeto fue garantizar – simultáneamente – la reestructuración capitalista, sin que los sectores dominantes perdieran el control político de los procesos de reproducción social. El signo del

neoliberalismo trajo el desmantelamiento de una forma específica de Estado – el estado benefactor, en su modalidad central o periférica – e implicó un retroceso sin precedentes para los trabajadores y las trabajadoras a escala global. Sin embargo, la nueva dinámica de luchas sociales – con nuevas formas y modalidades de intervención y organización – impulsó fuertes cuestionamientos a la lógica del capital y a la legitimidad de los Estados capitalistas.

### **El movimiento obrero como eje de las políticas públicas**

En Argentina, la historia de las luchas de los sectores que viven de su trabajo, sus formas de organización, identidad y luchas, dan cuenta de buena parte de los cambios en las políticas públicas laborales y de empleo. En efecto, históricamente el Estado ha buscado contener y canalizar institucionalmente las demandas obreras como forma de integrarlas en el marco de las relaciones sociales capitalistas. Ellas fueron cambiando de forma y modalidad respondiendo – en parte – a las formas de organización y estructura interna de la clase trabajadora.

Hasta mediados de los años ochenta las políticas sociales y de empleo estuvieron articuladas fundamentalmente en torno al trabajo asalariado. La consolidación a partir de los años cuarenta de un nuevo movimiento obrero organizado en torno a los sindicatos por ramas de actividad, les permitió a los trabajadores y trabajadoras ir conquistando una serie de beneficios que mejoraron su calidad de vida.

Progresivamente se pasó de la autogestión obrera de la seguridad social a la mediación estatal de la misma. Desde los sindicatos de oficio, las asociaciones mutuales y las sociedades de socorros mutuos, a la institucionalización del poder obrero en los sindicatos integrados en el aparato estatal. Así se generalizaron, además, los beneficios sociales (seguro de salud, jubilación, salario familiar, etc.) para el conjunto de la clase obrera junto a mejoras progresivas y sostenidas en los ingresos laborales. Entre 1943 y 1955 los salarios reales aumentaron un 3,4% anual promedio y entre 1955 y 1973 lo hicieron a un ritmo promedio de 1,3% anual (Félic y Pérez, 2004).

Esto fue resultado, en parte, del desarrollo de la manufactura y la aparición de la gran industria en el país y el consecuente cambio en la articulación interna del capital. Los sindicatos de oficio – históricamente impulsados por las corrientes anarquistas y comunistas – perdieron peso en la medida en que

esas profesiones eran subsumidas por el nacimiento de una nueva forma de la fuerza de trabajo: el obrero masa (Negri, 1993); el trabajador crecientemente se transforma en apéndice de la máquina o la cadena de montaje en una tarea menos especializada.

En ese mismo proceso de desarrollo de la manufactura capitalista el conjunto de los trabajadores y trabajadoras comenzó a perder cierta autonomía organizativa. El Estado reabsorbía la potencia autogestiva del trabajo e integraba parcial, aunque conflictivamente, a las organizaciones sindicales a la lógica de la burocracia estatal y su racionalidad instrumental. El enfrentamiento directo entre capital y trabajo en los espacios laborales era ahora mediatizado por la consolidación de los sindicatos que pasaban progresivamente a integrar el espacio paraestatal de las comisiones paritarias y los convenios colectivos de trabajo. Las comisiones internas – creadas a fines de los cuarenta como resultado de las demandas de autonomía de clase frente al aumento de la centralización – se convertían en el principal espacio de participación directa de los trabajadores y las trabajadoras.

Junto al desarrollo de las políticas de seguridad social estatalizada, la provisión pública universal de bienes y servicios varios – fundamentalmente salud y educación – se convirtieron en avances consolidados que permitieron por mucho tiempo una mejora persistente en las condiciones de vida de la población, llevando los niveles de pobreza muy por debajo de la media de la región sudamericana. Menos del 9% de los hogares eran pobres en la región urbana del Gran Buenos Aires hacia la primera mitad de los años setenta (Montoya y Mitnik, 1995).

A pesar de estos significativos progresos logrados por la clase trabajadora, ya a mediados de los cincuenta la tendencia a la recuperación de la iniciativa por parte del capital había comenzado, acelerándose en los sesenta. Con la caída del segundo gobierno peronista y el auge del desarrollismo cívico-militar, los sectores del gran capital comenzaron un progresivo intento de reconducción del proceso de valorización que tenía a la clase obrera organizada como agente dinámico. El nuevo ciclo de luchas – liderado por “los obreros mejor remunerados del país” – alcanzó su pico a comienzos de los años 70. Paralelamente, los sectores dominantes fueron avanzando en un proceso progresivo de centralización y concentración dando lugar al surgimiento de una nueva cúpula capitalista crecientemente diversificada.

El “Rodrigazo” en 1975 y el golpe militar de 1976 fueron los hitos políticos



del salto cualitativo en la elite dominante que integraría gradualmente a los distintos sectores del capital (financiero, productivo-industrial, productivo-agropecuario). Frente a la dimensión de una crisis global con cuestionamientos radicales a la forma misma del Estado, los sectores dominantes abandonan definitivamente la estrategia de la integración del pueblo trabajador a través de las instituciones de la democracia formal para avanzar a la represión abierta y transparente de los sectores organizados del pueblo. Para recuperar el control sobre las condiciones de su reproducción ampliada, el capital propone la reproducción ampliada de la violencia estatal.

Como parte de la tendencia del capital internacional de buscar la superación de su crisis a partir de la reconfiguración de su estructura política interna y de la profundización de su integración transnacional (Ceceña, 1996; Marini, 2007), el gran capital local avanzó en un ataque directo a las condiciones de producción y reproducción de la clase obrera en su conjunto.

Los cambios estructurales que la dictadura militar de 1976 profundizó – y continuaron los gobiernos electos que la sucedieron – condujeron al deterioro en las condiciones de vida del pueblo trabajador y alteraron radicalmente la forma de intervención del Estado.<sup>68</sup> Los salarios reales cayeron un 18% entre 1975 y 1983, deteriorándose aún más y llegando a un nuevo piso histórico durante los años noventa. El resultado inmediato de este proceso fue un salto persistente en los niveles de pobreza (cuadro 1).

**Cuadro 1.** Evolución de la pobreza por ingresos. Argentina, 1974-2008.

<b>Año</b>	<b>Incidencia de la pobreza (% población)</b>
1974	9
1986	12
1992	16
2008	30

Fuente: Estimación propia sobre la base de datos del INDEC.

68- Usamos el concepto de pueblo trabajador como una caracterización más precisa de la realidad de la clase trabajadora. Siguiendo la propuesta de Cieza (2006), quien plantea que *“la idea de sujeto social múltiple [pueblo trabajador] como potencial desencadenante de transformaciones sociales se corresponde con una sociedad fragmentada donde los trabajadores representan un conjunto heterogéneo y cambiante que solo muy parcialmente puede identificarse con personas que tienen un trabajo formal y son explotadas por un empresario capitalista”* (Cieza, 2006: 123; corchetes nuestros). Esta manera de conceptualizar a la fuerza de trabajo es similar la propuesta de Antunes (1999) quien refiere a la *“clase-que-vive-del-trabajo”*.

## **Las nuevas políticas sociales como expresión de la reestructuración neoliberal**

Desde mediados de los años ochenta y con mayor radicalidad en los noventa, las políticas públicas orientadas a las clases populares ganaron en selectividad y focalización. Abandonaron progresivamente los criterios de universalidad que las luchas históricas del pueblo trabajador habían conseguido imponer desde comienzos de los años cuarenta.

En los ochenta nació la caja PAN (Plan Alimentario Nacional) como primer destello de lo que vendría. Frente a la precarización de las condiciones materiales de vida este y otros programas similares orientados a un conjunto creciente de hogares empobrecidos intentaron contener el descontento y la lucha social dentro de los canales institucionalizados y por tanto – tentativamente – controlados/controlables. No siempre lo lograron como bien lo demostraron los saqueos de fines de los ochenta y de finales del año 2001. Las políticas sociales eran redefinidas como de combate a la pobreza (Repetto, 2001; Salama y Valier, 1996).

Luego en la década menemista y como respuesta a las luchas sociales contra el ajuste neoliberal nacieron los diversos planes de empleo (cuyo paradigma fue el Plan Trabajar), acompañados por una política de desregulación y privatización de la seguridad social y de desmantelamiento de los derechos laborales. La nueva impronta de las políticas sociales se inscribió en la etapa en una lógica de “eficiencia de la función estatal” sin participación del mismo en los llamados “asuntos del mercado” (Thwaites Rey, 2008).

En la década actual la salida de la convertibilidad marcó el comienzo del posneoliberalismo. Sin embargo, contra lo que a veces se afirma, esto no significó el fracaso del programa neoliberal ni el abandono de sus premisas básicas. Los sectores dominantes habían avanzado sobre un pueblo trabajador fragmentado, con un movimiento obrero vencido y desmoralizado – con formas organizativas debilitadas y burocratizadas y, en muchos casos, claramente integradas a los sectores dominantes – consolidando un patrón de acumulación de capital articulado en la precarización laboral y la superexplotación del trabajo y la naturaleza. El posneoliberalismo se construye sobre esa base estructural.

### **Neoliberalismo, crisis y posneoliberalismo**

La resolución de la crisis a comienzos de 2002 significó la redistribución del

ingreso desde el conjunto del pueblo trabajador hacia los grandes capitales: en la presente década los asalariados se apropian cerca del 38% de los ingresos totales (Graña y Kennedy, 2008; Féliz, 2008). La contracara: tasas de ganancia para el gran capital 50% superiores a las de los noventa; la tasa efectiva de ganancia – sobre el capital circulante – pasó de un promedio entre 1995 y 1998 de 13,3% a un promedio en la etapa 2002-2007 de 19,1% (Féliz, López y Álvarez Hayes, 2009). La salida de la convertibilidad significó fundamentalmente el reconocimiento social de las condiciones creadas por la reestructuración capitalista desde los setenta y consolidadas – definitivamente – en los años noventa (Féliz, 2007; Féliz, 2008b). Por esto, el tipo de cambio es a partir de 2002 estructuralmente más alto y no sólo producto de una decisión de política económica (Féliz, 2009).

Esto no significa – sin embargo – que la política pública no sea relevante para mantener el tipo de cambio competitivo. Por el contrario, la política de contención salarial ha sido un pilar indispensable para sostener en el tiempo esa situación. La competitividad internacional del capital en un espacio de valor – en la economía de un país – depende esencialmente de la dinámica de los costos unitarios reales relativos que enfrenta el capital trasnacional. La evolución de estos costos se vincula, aunque no de manera lineal o mecánica, a las tendencias en la productividad laboral y los salarios reales (Shaikh, 1999). El salto en la productividad laboral argentina en comparación con Estados Unidos durante los noventa configuró la base de la desvalorización cambiaria y la salida devaluatoria. En la industria manufacturera la productividad laboral creció el 67% entre 1991 y 2001, casi 15 puntos por encima de la industria en EE.UU. (Féliz, 2009). Más allá del incremento de la productividad para realizar esta mayor capacidad productiva en términos monetarios – y como valor valorizable – el capital debió recurrir primero a la desvalorización salarial y luego a la contención de los aumentos posdevaluatorios en los salarios para mantenerlos dentro de los cánones de la tendencia de la productividad en la nueva fase de acumulación exitosa.

Luego de una etapa inicial de recuperación salarial (2002-2005) desde el gobierno se avanzó en la represión de la conflictividad – en muchos casos a partir de la utilización de la mediación de la burocracia sindical – y la contención de los incrementos en los ingresos de los trabajadores mediante “techos salariales” manteniendo los salarios debajo de la inflación real. En los últimos tres años (2007-2009) los salarios reales se han, al menos, estancado.

Por eso, aún con la recuperación del empleo y los aumentos salariales que los trabajadores consiguieron en los últimos años, la persistente inflación mantiene los ingresos reales de los trabajadores y las trabajadoras – todavía en 2010 – por debajo de la media de la década menemista. El panorama es aún peor si se lo compara con los años previos a la década de 1990 (cuadro 2).

**Cuadro 2.** Evolución de los salarios reales. Argentina, 1974-2008

Año	Salario real promedio (\$ 2008)
1974	2148
1986	1342
1992	1031
2008	876

Fuente: Estimación propia sobre la base de datos del INDEC.

### **Políticas públicas, el Pueblo Trabajador y la precarización estructural**

Luego de más de una década de políticas focalizadas, segmentadas y residuales, en 2002 nace el Plan Jefes/as (Jefes y Jefas de Hogar Desocupados), un programa social de carácter masivo y universalizante. Surgido como respuesta a la creciente conflictividad social, en lugar de ser mejorado y ampliado, el Plan Jefes/as comenzó a ser rápidamente replegado para su reconversión hacia una nueva estrategia de focalización: el Plan Familias que se orientó a las mujeres con niños/as quienes fueron declaradas “no empleables” (Pérez, 2005). Los empleables serían incorporados al Seguro de Capacitación y Empleo (SCE). El Plan Familias aceleró la desaparición del Plan Jefes y su reemplazo por más programas selectivos y segmentados. Para dinamizar ese proceso desde 2002 el gobierno mantiene congelado el beneficio del Plan Jefes – en 150 pesos – frente a una canasta básica que – al menos – duplicó su costo y un salario mínimo formal que subió 9 veces.<sup>69</sup>

Los nuevos programas sociales se caracterizaron por su masividad: el Plan Jefes llegó a casi 2 millones de beneficiarios en 2002 y el plan Familias en 2010 abarca más de medio millón (Deledicque, Contartese y Dinerstein, 2010). Comparados con los programas de las décadas previas – que llegaron a 300 mil beneficiarios – vemos que la nueva política social busca contener lo que

69- Este aumento en el salario mínimo debe ser relativizado ya que aún hoy la mayoría de los ocupados tiene salarios por debajo de él y todavía representa menos del 50% de la canasta familiar.

la economía post-ajuste nos legó como condición de su propia reproducción: millones de trabajadores y trabajadoras abandonados a las changas y al empleo precario. La expansión económica permitió recuperar los niveles de empleo pero mantiene los altos niveles de precariedad: en 2008 casi 60% de los ocupados estaban empleados en modalidades precarias, lo cual incluye pero excede el empleo no registrado que abarca a un 35% de los asalariados y todavía supera largamente los mínimos históricos.<sup>70</sup>

En paralelo con lo que ocurre en el sector privado, persiste la precarización laboral como política de contratación estatal: 12% de los empleados públicos son pasantes, becarios o similares; muchos más son repetidamente “contratados” en lugar de incorporados a la planta permanente. La utilización de los beneficiarios del Plan Jefes como fuerza de trabajo para los caudillos municipales, está siendo paulatinamente desplazada por numerosas cooperativas de trabajo – muchas de ellas en el programa Argentina Trabaja creado en 2010 –. En la ciudad de La Plata, por ejemplo, cerca de 2.500 personas trabajan bajo esta modalidad en tareas otrora realizadas por empleados de la planta estable del municipio.

En relación a la política de previsión social a pesar de la recuperación para el Estado de los fondos del sistema previsional más de 2/3 de los jubilados aún reciben ingresos por debajo de la línea de la pobreza. Además, el sistema mantiene los principales ingredientes del régimen previo: aportes patronales reducidos, edad jubilatoria aumentada y un concepto neoliberal de previsión social que asocia los aportes a un fondo de inversiones y bajo el mismo esquema de gestión y financiamiento previo a su privatización en 1993. Por ello, mantiene los mismos límites estructurales para mejorar la situación de los trabajadores y trabajadoras en edad pasiva. La importante ampliación de la cobertura hacia pensiones no contributivas y del beneficio de los ingresos familiares a varios millones de personas son medidas cuya veta positiva queda relativizada ante su trasfondo: el reconocimiento de la precarización laboral como una situación permanente y de la incapacidad del sistema previsional de garantizar jubilaciones dignas.

La más reciente política dentro de esta nueva generación es la implementación de la llamada Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Este programa involucra el otorgamiento de un subsidio monetario

---

70- En mayo de 1990 – según el Ministerio de Trabajo – el empleo no registrado abarcaba al 25,2% del total de los/as asalariados/as.

por cada hijo/a (hasta 5 niños/as) a las familias cuyos adultos a cargo no tienen empleo o tienen empleo informal con ingresos inferiores al salario mínimo, con la única condición de que los/as niños/as estén escolarizados y con la vacunación obligatoria. Este programa alcanzó en pocos meses casi 3,5 millones de niños y niñas y sus familias. Sin embargo, continúa en la línea de los programas anteriores de focalización e identificación de los beneficiarios por su condición de pobreza sin una universalidad real. Por un lado, los potenciales beneficiarios deben identificarse como “pobres” (desocupados o no). En segundo lugar, el beneficio se otorga sólo si los padres cumplen con determinados requisitos que deben probar, dejando el cobro – en definitiva – al arbitrio de los funcionarios públicos. Por ello, la asignación no es ni universal ni incondicional y, por lo tanto, no es un derecho de los/as niños/as. Tercero, el monto del beneficio se ajusta discrecionalmente por el Poder Ejecutivo y por ello sujeto a la pérdida de poder de compra. Por último, el programa es incompatible con cualquier otro subsidio que pudieran estar recibiendo los hogares (Plan Familias, etc.) por lo que su impacto real en los ingresos de los hogares se ve limitado.<sup>71</sup>

### **Conclusiones provisorias: Movimientos populares, neodesarrollismo y los rastros del 2001**

Es claro que desde 2002 el Estado ha actuado aceptando las restricciones estructurales impuestas por los sectores dominantes. Esas restricciones dan cuenta de la forma que asume el capitalismo argentino – periférico y dependiente – luego de la reestructuración regresiva iniciada en la dictadura militar.

El Estado argentino en su forma actual también reconoce los límites a la dominación del capital impuestos por una nueva configuración de los movimientos populares a la salida de la crisis. Ellos obligaron a la fuerza en el gobierno del Estado desde 2002 a llevar adelante cambios en las políticas públicas sociales y de empleo. Estos gobiernos, con bajos niveles de legitimidad de origen – más por necesidad que por convicción – produjeron cambios significativos en las políticas públicas sociales y de empleo.<sup>72</sup>

---

71- Esto no niega el potencial impacto positivo del programa sobre los ingresos de los más pobres con consecuencias favorables en las condiciones de vida de la población. La pregunta es por qué no universalizar el programa, por qué no transformarlo en derecho.

72- Duhalde fue elegido a fines de 2001 por un cuestionado Congreso Nacional.

Estos cambios registran parcialmente las demandas históricas de las organizaciones populares y los ecos de las luchas del pueblo contra el ajuste pero, a su vez, limitan el protagonismo popular en la orientación, el diseño y la gestión de la política pública. Por el carácter conservador de las alianzas políticas gobernantes, las políticas públicas sociales y de empleo siguen teniendo entre sus principales objetivos el de funcionar como medio de control social, intentando colocar a las organizaciones populares como simples correas de transmisión de la fuerza política gobernante.

Por último, esas políticas tienen una gran limitación: no han podido superar - y aceptan- la consolidación de un nuevo modo de desarrollo capitalista basado en la precariedad del empleo y de las condiciones de vida. A pesar de que en algunos casos representan avances relativos y parciales sobre la situación crítica de comienzos del período (2002), todavía mantienen los rasgos principales de la avanzada neoliberal.

---

Néstor Kirchner en 2003 votado por menos del 20% del padrón electoral y - por último - Cristina Fernández fue elegida siendo perdedora en la mayoría de las grandes ciudades del país.

## Bibliografía

Antunes, Ricardo (1999), *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*, Antídoto, Buenos Aires.

Anderson, Perry (2002), "Fuerza y consentimiento", *New Left Review*, N° 17, pp. 5-30.

Burnham, Peter (1997), "Estado y mercado en la economía política internacional: una crítica marxiana" en *Doxa: Cuadernos de Ciencias Sociales*, Año 7 N°16, Buenos Aires.

Ceceña, Ana Esther (1996), "Tecnología y organización capitalista al final del siglo XX", en Marini, Ruy Mauro y Millán, Mária (coord.), *La teoría social latinoamericana. Cuestiones contemporáneas*, Tomo IV, pp. 95-104, 2da edición año 2000, Universidad Nacional Autónoma de México, Ediciones El Caballito, México.

Cieza, Guillermo H. (2006), *Borradores sobre la lucha popular y la organización*, Manuel Suárez Editor, Avellaneda.

Deledicque, L. Melina, Contartese, Daniel y Dinerstein, Ana C. (2010), *Los Piqueteros. Luchas y legados*, Colección Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires. En prensa.

Féiz, Mariano (2007), "¿Hacia el neodesarrollismo en Argentina? De la reestructuración capitalista a su estabilización", *Anuario EDI: Economía Argentina ¿Coyuntura favorable o nuevo modelo?*, Ediciones Luxemburg, Economistas de izquierda, pp. 68-81, Buenos Aires, Abril.

Féiz, Mariano (2008), "Los límites macroeconómicos del neo-desarrollismo", *Herramienta. Revista de debate y crítica marxista*, Octubre, 39, pp. 97-116, Buenos Aires.

Féiz, Mariano (2008b), "Un estudio sobre la crisis en un país periférico. La economía argentina del crecimiento a la crisis, 1991-2002", tesis doctoral sin publicar.

Féiz, Mariano (2009), "Crisis cambiaria en Argentina", *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 40, N° 158, pp.185 - 213, México.

Féiz, Mariano López, Emiliano y Álvarez Hayes, Sebastián (2009), "Los patrones distributivos y su articulación con la acumulación de capital en una economía periférica (Argentina, 1995-2007). Un estudio a partir de la Encuesta a Grandes Empresas", en *9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires.

Féiz, Mariano y Pérez, Pablo Ernesto (2004), "Conflicto de clase, salarios



y productividad. Una mirada de largo plazo para la Argentina”, en Robert Boyer, Julio César Neffa (coords.), *La economía Argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Miño y Dávila, CEIL-PIETTE del CONICET, Trabajo y Sociedad, Caisse des Dépôts et Consignations (Francia), pp. 175-220, Buenos Aires.

Graña, Juan y Kennedy, Damián (2008), “El deterioro del salario real como fuente de plusvalía extraordinaria. Argentina en los últimos treinta años”, Documento de trabajo, CEPED-CONICET.

Hobsbawm, Eric (2005), *Historia del siglo XX*, Crítica, Buenos Aires.

Holloway, John (2002), *Cambiar el mundo sin tomar el poder*, Ediciones Herramienta-Universidad de Puebla, Buenos Aires.

Lebowitz, Michael A. (2005), *Más allá de El Capital. La economía política de la clase obrera en Marx*, Akal, Madrid.

Marini, Ruy Mauro (2007), “Proceso y tendencias de la globalización capitalista”, en *América Latina, dependencia y globalización*, CLACSO- Prometeo libros, Buenos Aires.

Montoya, Silvia y Mitnik, Oscar (1995), “Dinámica de la pobreza y la distribución del ingreso. Gran Buenos Aires, 1974-1994”, *XXX Reunión Anual AAEP*, Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Río Cuarto.

Negri, Toni (1993), *Del obrero masa al obrero social*, Editorial Anagrama, Madrid.

Panitch, Leo y Gindin, Sam (2005), “El liderazgo del capital global”, *New Left Review* N°35, noviembre-diciembre, pp. 47-67.

Pérez, Pablo Ernesto (2005). “Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in)empleabilidad”, en *Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino. Los desafíos en la postconvertibilidad*. Editorial Trabajo y Sociedad. ISBN 987-22634-0-X, Buenos Aires, diciembre de 2005.

Poulantzas, Nicos (1979), *Estado, Poder y Socialismo*, Siglo XXI, México.

Repetto, Fabián (2001), *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Prometeo, Buenos Aires.

Salama, Pierre y Valier, Jacques (1996), *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Shaikh, Anwar (1999), “Real exchange rates and the international mobility of capital”, Working Paper N°. 265, New School University, Nueva York.

Thwaites Rey, Mabel (2007) “Complejidades de una paradójica polémica:

estructuralismo versus instrumentalismo”, en Thwaites Rey, Mabel (compiladora), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*, Prometeo libros, pp. 215-267, Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel (2008) “¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 41, junio, Caracas.