

Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social

Estela Grassi

Facultad de Ciencias Sociales
UBA

Presentación

Analicé en otras ocasiones la producción de un discurso político de descrédito de la política que, aunque paradójico, da respaldo al economicismo y al supuesto de que los procesos económicos responden a una lógica autónoma de la que depende la vida de la gente (su eventual bienestar o malestar) y la suerte de una sociedad. Al momento de escribir esta ponencia, ese discurso político se tornó virulento y empuja al deslizamiento de la crítica opositora del “modelo” hacia “los políticos”. De modo que hace pensar en la pertinencia de reintroducir el análisis teórico y práctico de la política (de qué se trata la política como práctica social; y cuáles son los efectos de un discurso político despolitizador y los resultados de una política determinada) no sólo al campo de estudio de las políticas sociales sino también, máxima paradoja, al estudio de los procesos políticos. En los puntos siguientes, me ocupo primero de la política como práctica social y como política de Estado, antes de precisar la cuestión de la política social del Estado, definida en relación con la naturaleza del Estado capitalista moderno y, por lo tanto, como la forma política de la cuestión social. Los puntos que siguen se refieren a las definiciones de problemas y políticas que orientaron el proceso a lo largo del cual se fue delineando en nuestro país un tipo de Estado que expresa la institución de un cierto orden de las prioridades en la acción estatal, que marca el sentido general de la política social antes y más allá de las políticas sectoriales específicas.

I.

La política como práctica social

Todas las sociedades humanas se identifican y se reproducen como comunidades más o menos estables en el tiempo y en un espacio, a partir de lo que se representan de sí mismas: de las ideas sobre las jerarquías, el gobierno, alguna noción de persona, de justicia, etc. En las sociedades modernas, las categorías centrales de esas representaciones (ciudadanía, libertad, igualdad, individuo, trabajo, propiedad) conforman una cosmovisión fundante y están contenidas en la teoría moderna de la ciudadanía y en la teoría económica clásica. No obstante, la peculiaridad de la reflexividad moderna y su transcurrir público y abierto, explican por qué estas nociones y categorías admiten una gama considerable de sentidos posibles. Si las confrontaciones teóricas y filosóficas orientan esa diversidad, la predominancia de uno u otro contenido (y, en consecuencia, de sus alcances) se juega fundamentalmente en “la política”.

La política se imbrica al ámbito de la producción simbólica de la vida social, en tanto práctica social que discurre públicamente; y por la que las modernas sociedades democráticas debaten abiertamente acerca del orden en general, de las instituciones y de *las necesidades del ámbito de la vida*. Más específicamente, se trata de la práctica social pública de producción de significados, expresados en categorías de aprehensión del mundo, contenidas

en “discursos políticos” que confrontan por la “normalización” de la vida social, según la perspectiva conferida por los intereses subyacentes (de diversa índole) de los agentes que participan, directamente o a través de los profesionales que proponen metas deseables y caminos de acción posibles. La profesionalización de la política y su constitución en un “campo” (tal como lo analiza Bourdieu, 1989) no agota lo político como dimensión de la vida social. No obstante ella media la posibilidad de concretar acciones y constituir acuerdos en el Estado.

Hegemonía y política de Estado

1. De acuerdo con una profusa producción teórica al respecto, el Estado Moderno supone un principio de igualdad de ciudadanos libres, que conforman una comunidad política (la Nación) que delimita quienes gozan de tal condición o cuales son los requisitos para acogerse a ella. Su constitución es expresión y garantía de los acuerdos de los ciudadanos en torno a derechos y deberes, que se impondrán por medio de la autoridad pública legítima. A la vez, este Estado es constitutivo del proceso de acumulación capitalista, que supone la desposesión de los productores “libres”. Ambas “libertades” constituyen la condición para la formación del mercado de trabajo, en el cual la fuerza de trabajo deviene una mercancía y se reconstruye la dependencia, sancionada por la superestructura legal y mantenida por la fuerza represiva del Estado. Como referente de la ciudadanía, el Estado Moderno se funda en la idea de igualdad y libertad; y como constitutivo del proceso de acumulación capitalista, se funda en la desigualdad estructural y la dependencia que resulta de la subordinación del trabajo al capital. En tanto que la contradicción es constitutiva, empuja los problemas que la ciencia política designa como “problemas de legitimidad”, al tener que hacer compatibles la igualdad formal a partir de la desigualdad estructural que constituye a la sociedad capitalista. Tales problemas, planteados en el seno de la sociedad, plasman en arreglos transitorios y en formas de Estado, según sean las condiciones de la lucha social.

Por la naturaleza del problema, las *soluciones* se plantean *argumentativamente*, en tanto se sostienen en consideraciones lógicas y discurren en el ámbito político-cultural. Es decir, en procesos de significación en los cuales las relaciones fundantes son tratadas discursivamente, y son construidas las categorías de interpretación del mundo y los parámetros que, a la vez, harán posibles aquellos arreglos institucionales, permitiendo que las instituciones sean reconocidas en su justeza y adecuadas al problema que les subyace. Como recuerda Offe (1988), por su propia naturaleza tales arreglos no se alcanzan de una vez para siempre.

De modo que el problema de la legitimidad no se trata sólo de las “buenas razones” externas a instituciones ya dadas, sino de la producción de los parámetros a partir de los cuales algunas razones pueden ser buenas y otras no (o dejar de ser una u otra cosa) y de su materialización en instituciones políticas de distinta naturaleza.

Siendo así, en el marco de un Estado democrático, los problemas de legitimidad se ubican y se “resuelven” en el contexto de la lucha por la hegemonía; es decir, por la orientación y dirección de los procesos de significación en pos de un sentido general de unidad de la sociedad, que obstruya la fractura original y constituya al bloque de clases con capacidad de encauzar el proceso de acumulación, en expresión de los intereses generales; en pos, por fin, de cierto grado de cohesión e integración social.

2. Ahora bien, el perfil y las propiedades de un Estado en una época dada (los rasgos estructurales de esas formaciones transitorias), se expresan en las políticas de Estado y no en el conjunto de aparatos rígidos que lo identifican materialmente y lo presentan en su exterioridad. Pero las “políticas de Estado” no derivan tal condición de una “voluntad estatal” autónoma, del mismo modo que no son la expresión directa de las “decisiones” de sus funcionarios. En un Estado democrático, una política de Estado es la dirección que se impone activamente en la acción estatal como expresión o en nombre de intereses generales. En ese sentido, puede entendiérselas como condensación de los procesos de hegemonización político-cultural.

El Estado expresa y produce un orden cuando se activan políticas dirigidas a consolidar un proyecto hegemónico; esto es, un orden político-social que, por definición, es transitorio pero no indeterminado. Las políticas activas del Estado son, así, “*intervenciones del Estado en el Estado*” (Santos, B. De Sousa (1998), que simultáneamente transforman la capacidad de intervención estatal en un momento siguiente.

La cuestión de la legitimidad del Estado adquirió el *status* de problema relevante para el pensamiento político y social cuando aquella *solución* transitoria al problema, que constituyó la forma política más desarrollada de la cuestión social (el Estado Social) se halló en el centro de la crítica social y política. Dicha crítica terminó orientada por el pensamiento político conservador y los teóricos neoclásicos de la economía. En el caso de Argentina, el proceso atravesó la dictadura y culminó en la realización estatal de un proyecto orientado por el pensamiento sin matices que se reconoce como el “neo-liberalismo”.

Política social del Estado

1. La *cuestión social* se refiere, entonces, a la puesta en escena de esa falla estructural del capitalismo moderno cuya emergencia, expresada en términos del problema del *pauperismo*, los especialistas ubican en el siglo XIX, cuando los conflictos toman una forma tal que ya no pueden ser resueltos por la vieja filantropía. Comienza entonces el largo proceso de constitución de tal *cuestión* en *cuestión de Estado* y de *estatalización* paulatina de las intervenciones sociales a cargo, hasta entonces, de las instituciones de la caridad y las sociedades filantrópicas.

Ahora bien, la *cuestión social* no se presenta como tal (como contradicción y virtualidad de la fractura), sino que se particulariza, en cada época, en *problemas sociales* que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma. El *problema* es, así, dependiente de su definición como tal en los procesos de hegemonización, donde se imponen los términos con que se lo nomina, describe y se especifica el contexto de referencia (económico, cultural, etc), al cual es remitido. La aflicción de un grupo social no es por sí un *problema social* a menos que sea constituida como tal, por la acción eficaz de sujetos interesados de distintas maneras en imponer un tal estado de cosas (perjudicial desde algún punto de vista), como una situación problemática para la sociedad en su conjunto. O porque las condiciones de tal aflicción tienen ya una significación social tal, que cuestionan la legitimidad del sistema institucional por sí mismas. En tal caso, la disputa es por los términos en que se imponen y el contexto en el cual se las

define y enmarcan las soluciones. Es el caso, por ejemplo, del desempleo.¹ Por la misma razón, un *problema social* no es tal por su dimensión absoluta, aunque el “número de afectados” devenga parte de la disputa por su significación y, muchas veces, el único argumento de validación del problema. Este ha sido el caso de la pobreza.

Un problema no se define aislado, sino inscripto en una *red de problemas* que mantiene continuidad en el tipo de argumentación, explicaciones, etc. Por lo tanto, la disputa por su definición es también por la determinación de las causas, por la atribución de responsabilidades por su formación, por la determinación de ámbitos de competencia en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención. En torno a ellos se discute, se publica, se crean especializaciones y cuerpos burocráticos, que el Estado oficializa. El campo político y el de los expertos (o los técnicos) -cada vez más estos últimos- son por excelencia campos de producción de *problemas sociales*, en la medida en que son los que gestionan la *cuestión social*.

En síntesis, la definición del *problema social* es objeto de disputas políticas y teóricas que enmascaran intereses que orientan la acción en lo atinente a la “solución” del mismo; esto es, los planes y programas de los diversos sectores de la política social del Estado. Las explicaciones y argumentos que se esgrimen y confrontan entre sí suponen una concepción de la tensión subyacente “desposesión / igualdad-libertad”. En el proceso contribuyen, a la vez, a la manera en la que se constituye tal *cuestión social* en cada época.

2. De acuerdo a lo dicho hasta aquí, el Estado es inmediatamente el ámbito de referencia privilegiado de la reproducción social, entendida ésta en el sentido amplio de la recreación del reconocimiento de las pautas básicas que orientan la vida social y de la consecuente continuidad elemental de las prácticas sociales; pero también en lo que atañe, específicamente, a la reproducción de la vida y de la fuerza de trabajo. En ese punto, las políticas sociales son un espacio crítico: como políticas de Estado condensan la hegemonía - en el sentido dicho antes- y tienen capacidad de *normatizar* y *normalizar*, en tanto el Estado se constituye en un actor (y en un ámbito) en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición los sujetos “merecedores” de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento.² Son, en fin, la manera en que la *cuestión social* es constituida en cuestión de Estado y, en consecuencia, el resultado de la politización del ámbito de la reproducción.

La clásica formulación de Marshall (1967) pone esta cuestión en términos de diferentes tipos de derechos (civiles, políticos y sociales) que habrían alcanzado pleno desarrollo con la constitución del Estado de Bienestar y la institución de los *derechos sociales*.

¹ Por ejemplo, la desprotección y la ocupación estacional de los trabajadores rurales (o de empresas que inician el procesamiento industrial de la producción primaria de algunas regiones) y los largos períodos librados a su suerte, no alcanzaron nunca el *status* de “problema”. O las condiciones de salud de las poblaciones indígenas, que no se problematizaron hasta que el resurgimiento del cólera entre ellos constituyó por sí mismo una denuncia, no del abandono por parte del Estado, sino de la profundización de la pobreza.

² Me refiero al sujeto como a una identidad colectivamente constituida, en torno a una condición o pertenencia históricamente relevante: es decir, inscripta en relaciones sociales de las que participan las personas, que referencian la constitución de la propia subjetividad. Asimismo, es la condición social que puede otorgar sentido a las acciones de un colectivo, conformado como actor social. Como tal, supone la participación en la producción de interpretaciones y categorías de percepción y ordenamiento del mundo que son la orientación de la acción.

Ahora bien, la ampliación de derechos garantizados por el Estado conlleva la ampliación progresiva de la “estatalización” de la sociedad. Es decir, de la capacidad de imposición de los deberes que acompañan la realización y/o el goce de los derechos. Conjuntamente, “más derechos a más particulares” supone también la institucionalización de la restricción del poder (y, por lo tanto, de los márgenes de libertad) “de los más fuertes” (sea en el mercado o en otros ámbitos) y a la inversa. Siendo así, la *ciudadanía* misma es una categoría disputada en la lucha social en su sentido y alcances.

Esto depende, entonces, de la capacidad de dirección político-cultural para instaurar unos parámetros determinados de legitimación que estarán relacionados con el sentido y los alcances de la igualdad y de la libertad (integración y participación) que se impongan. Estas no son nociones unívocas, llenas de un contenido dado de una vez para siempre; por el contrario, mantienen “espacios vacíos”, que en un contexto cultural altamente heterogéneo y reflexivo como el de las sociedades modernas, permiten invocarlas con sentidos diversos, dan lugar a múltiples interpretaciones, originan debates, etc.

Política social y política laboral

La política social expresa los principios y postulados que organizan la vida social, respecto de la igualdad, y los diferentes sectores de las mismas tienen efectos en la libertad y en la capacidad y calidad de la participación social y política. Es decir, en conjunto expresan la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y de capacidad de protección de los mismos, así como de la preservación de condiciones de vida que permitan la proyección de las personas más allá de la mera supervivencia. Esto tiene que ver con la preservación de grados de libertad, cuando *desmercantilizan* parte de la reproducción y liberan de la total dependencia del salario.

La centralidad de la cuestión del trabajo en el análisis de la política social se justifica, entonces, por la naturaleza de la relación social en la cual la fuerza de trabajo es una mercancía (cuya singularidad es ser inalienable de su portador). Eso hace que las condiciones de su empleo en el mercado respectivo (antes que la amplitud de la ocupación) determinen las condiciones de vida de los trabajadores. Las condiciones del empleo dependen, a la vez, de las regulaciones políticas y del curso que asumen los procesos alrededor de su definición e implementación. Estas regulaciones limitan el uso de la fuerza de trabajo por el capital o, en su defecto, la autodisposición de la misma por parte del sujeto. Es esta orientación en las regulaciones la que demarca el perfil de la política social, antes que la amplitud de los planes o programas y de su eficacia práctica relativa. Sin embargo, hallamos que, tanto en el discurso político como en la justificación de los planes y programas sociales, se incorporó la cuestión del trabajo como una consecuencia de los niveles relativamente altos de desempleo de estos años y las condiciones del empleo no están puestas verdaderamente en discusión.

La definición del trabajo socialmente necesario, la organización y gestión global del trabajo social, la organización y distribución de los productores en puestos de empleo y la organización del acceso a los recursos (materiales y no materiales) y su distribución, conforman un sistema cuya expresión es un complejo de políticas que ponen de manifiesto los objetivos prioritarios de la producción social y las prioridades de la acción del Estado. Desde ese punto de vista, la política laboral es un componente principal, con fuerte capacidad de determinación de la política social y es posible distinguir la política de empleo

(dirigida a ampliar las posibilidades de aplicación de las capacidades de trabajo de una sociedad, en la producción de bienes y servicios necesarios para la reproducción no sólo del capital, sino también de la vida) de las políticas de asistencia social que tienen como recurso el empleo como contraprestación.

II.

Política social del Estado neoliberal en Argentina: de la Emergencia Económica al Déficit 0

Como quedó dicho, la posibilidad de realización de un proyecto político (en sentido general, no de un programa partidario), supone la capacidad de imponer los términos del debate político, la determinación de los “problemas” de la época y las definiciones de los mismos.

Si hay una expresión cabal de un proyecto en este sentido, es lo que se impuso como el “ajuste estructural” en América Latina, programa que resultó de un diagnóstico de “crisis” sustancializada y que tuvo al Estado (en abstracto) como la “causa” de los males sociales y de la economía. En realidad, fueron los objetivos de las instituciones de protección social y del trabajo, y de los mercados internos, los que fueron discutidos prioritariamente. Luego, las irregularidades del funcionamiento de los sistemas (previsionales, de asistencia; regímenes de promoción de economías regionales, etc.) y de las organizaciones y agentes que participaban en su dirección, fueron el recurso empírico para hacer creíble la crítica, permitiendo la instalación de un discurso político que delimitó el abanico de las metas y los caminos de acción posibles y que definió las causas y las responsabilidades y delineó las soluciones adecuadas.

La inflación de los aparatos y la burocracia estatal, su ineficiente papel como empresario, el crecimiento del costo de la seguridad social, los consumos colectivos y las demás políticas sociales, habrían elevado los gastos de los Estados a un nivel que sería imposible de solventar sin exceder la presión tributaria sobre el sector productivo; o generando inflación, para financiar los mismos, siendo éstos otros motivos de alteración del funcionamiento de los mercados. La culminación habría sido, pues, la *crisis fiscal del Estado de Bienestar*.

Por su parte, las protecciones de la seguridad social, las regulaciones del trabajo, los seguros de desempleo y la expansión universal de servicios y bienes sociales, habrían operado como fuente de desestímulo para el trabajo, alterando la disciplina y el interés por procurarse el propio bienestar. Esto estriba, a la vez, en la idea de *crisis moral*, y en el supuesto de la capacidad racional de los individuos para procurarse su propio bienestar.

Este fue el marco de la crisis de legitimidad de las instituciones de bienestar y el contexto político-ideológico del planteo acerca de la crisis de la sociedad del trabajo, en cuyo análisis hay que desbrozar el problema del empleo, el problema del trabajo en su sentido antropológico y el problema del sujeto y la conciencia.

En nuestro país, la dictadura de 1976-83, sentó las bases de lo que finalmente sería un nuevo Estado. La circunstancia particular de que aquel proyecto y estos sectores sociales hayan encontrado, finalmente, eco y dirección política en un movimiento de base popular, permitió que después de la crisis política y de hegemonía manifestada en la explosiva situación social del 89 (cuando los sectores dominantes precipitaban el desquicio de la

economía, con los llamados “colchones de precios”) se encauzara finalmente la constitución de un Estado diferente, al que caracterizamos antes como “*neoliberal asistencialista*” (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994).

Cuestiones, problemas y soluciones

Si el diagnóstico acerca de la crisis indicaba el exceso de las regulaciones e intervenciones estatales, las “soluciones” fueron las que se desprenden lógicamente de estos diagnósticos. Estas “soluciones” conformaron ese *corpus* nominado como *ajuste estructural* que, en síntesis, impuso la necesidad de *desregulación de los mercados* (limitando el papel del Estado en subsidios, protecciones y promociones -de sectores o economías regionales-, controles de precios o en la producción directa de bienes y servicios); la *eliminación del déficit fiscal y la reducción del gasto público*; la *reforma del Estado*; la *privatización de las empresas públicas* (tendiente a favorecer aquella desregulación, a eliminar el déficit y a reformar el Estado); la *apertura de los mercados locales* (un mayor espacio al capital internacional, flexibilizando los requisitos para las inversiones extranjeras); y la *capitalización de la deuda externa*. Estas medidas “*recomendadas*” por el FMI y el BM fueron (y algunas continúan en agenda abierta), a la vez, condiciones para los créditos externos, la renegociación de la deuda (cuando se puso en marcha el Plan Brady), y los *waivers* que el gobierno se vio obligado a gestionar ante el FMI, aún en los años de crecimiento de la economía.

Respecto de la reforma del Estado y de las privatizaciones, se decidieron por las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, fundantes de las nuevas condiciones de intervención estatal. Asimismo, la Ley de Emergencia Económica inició la apertura y desregulación de la economía y abrió el proceso de privatizaciones, creando las condiciones para la participación de nuevos actores en los asuntos públicos.

En este contexto se tematizaron los “problemas” (es decir, aquello que debía resolverse) que atañen, de diferente manera, a las políticas sociales: el gasto / déficit fiscal; la pobreza; y la desocupación. Estos últimos constituyen la forma hegemónica de expresión de la cuestión social, en tanto que el problema del déficit delimita, en parte, su constitución política. El carácter problemático que adquirió el problema fiscal expresa la naturaleza del Estado presente y el orden de las prioridades de sus acciones, entre las que cuenta el pago de la deuda externa, lo que a su vez justifica la preocupación de los organismos internacionales de crédito por la solvencia del Estado deudor.

La cuestión fiscal desborda la administración y el gobierno porque fundamentalmente involucra decisiones acerca de la asignación y distribución de recursos y acerca de la fuente de tales recursos. No obstante, fue presentado en los discursos públicos y así quedó constituido, como un problema de administración correcta de recursos, de economía de gastos y de contabilidad simple. Despojado, en este caso, de la parnaferalia técnica que acompañó los debates económicos a lo largo de los años 90, la cuestión fue reducida a un dispositivo de fácil entendimiento: ajustar los gastos a los ingresos, eliminando renglones “superfluos” del presupuesto y ahorrando en lo que no puede eliminarse, con una única excepción: “honrar la deuda”. Tras la contabilidad simple, se diluye el problema político de la definición de lo superfluo y de los efectos del ahorro.

Hasta la Ley de Convertibilidad Fiscal de 1991, el mecanismo más común al que apelaron los gobiernos para cubrir las cuentas del Estado fue la emisión monetaria; de ahí, el gasto fiscal como fuente inflacionaria. Dicha Ley canceló esta posibilidad, pretendiendo ajustar los gastos a “ingresos genuinos” (los impuestos). Sin embargo, el Plan de Convertibilidad admitió otras dos fuentes de financiamiento: los créditos externos y los ingresos por privatizaciones. Estos últimos debían destinarse a financiar inversiones en algunos sectores de políticas sociales aunque, de hecho, se destinaron a cubrir los servicios de la deuda externa, cuando se efectivizó el ingreso al Plan Brady. Para idénticos fines se contraen periódicamente, nuevos créditos específicos.

Al principio de los 90, como ahora, la dimensión del gasto público y el *déficit* fiscal figuraron como “causas” de la crisis económica y social y como problema prioritario a resolver. Y, tras su solución, se desproblematizó lo que se llamó el “costo social” o los efectos indeseados del ajuste estructura: el aumento de la pobreza, principalmente.

Que esto último se haya invertido, es decir, que las condiciones de creciente pauperización y desocupación, aún en el momento en que “la economía crecía”, empujaran la tematización de la “cuestión social”; que el persistente aumento de la pobreza y la creciente de desocupación terminaran rápidamente con la ilusión del derrame, no impidió que el tema del déficit fiscal se mantuviera como el principal problema a resolver por el nuevo gobierno, para lograr el “crecimiento económico”. A la inversa, llevó a que rápidamente terminaran todos los esbozos de políticas de inversión pública que favorecerían la creación de empleo (la efímera recuperación de un Ministerio de Infraestructura, reducido luego a un Plan, que no terminó de realizarse, es un ejemplo).

Los términos de la cuestión social: Pobreza y desempleo

Si en el discurso político del principio de los años 90 en la Argentina, se problematizó el déficit fiscal, al tiempo que se desproblematizaba (o al menos se secundarizaba) la pobreza, en la segunda mitad de la década, cuando se hizo evidente su cristalización y alta incidencia y, fundamentalmente, cuando se instaló el desempleo, estos indicadores se fueron incorporando como preocupaciones (al menos retóricas) al discurso político, desde entonces más matizado por la “cuestión social”. No obstante, las conexiones discursivas entre “condiciones de vida” y “trabajo” eran extremadamente lábiles, de modo que las políticas de asistencia a “los pobres” se definieron con total prescindencia de la relación social en la cual personas autoválidas devienen vulnerables.

1. Como desarrolla Offe (1989: 83), el mercado de trabajo realiza la doble función de distribución de las capacidades de los individuos en procesos de producción concretos, y de distribución de los frutos de la misma, incluyendo a aquellos legítimamente separados del trabajo (por privilegios o por protección).

Pero además, habilita al consumo para la reproducción y es la instancia legítima para la integración por el trabajo (es decir, hace a un modo legítimo de pertenencia), lo que supone obligaciones y también derechos generales y específicos.

En los Estados de Bienestar maduros -donde el mercado de trabajo cubrió hasta sus límites las dos tareas de distribución que precisa Offe- la integración se justificó en aquella condición de mayor amplitud, cual es la ciudadanía, aunque supusiera la universalidad del trabajo para

todos los miembros obligados de la sociedad (en primer lugar, varones adultos sanos). Y los sistemas de protección social incluyeron la contingencia de “no disponer de un puesto de trabajo”, como se expresa en la disposición del seguro de desempleo.

Estas dos circunstancias (amplitud del mercado de trabajo; amplitud de la ciudadanía social), hicieron que la cuestión social se planteara desde el inicio de la crisis del sistema mundial como un problema del trabajo, cuando la no disposición de puestos dejó de ser una contingencia (apenas una situación de excepción, acotada y transitoria), para establecerse con perspectiva de largo aliento.

En la Argentina, la expansión de la protección y las intervenciones estatales siguieron la tendencia general y -más aún- tuvieron una muy temprana expresión en la política social y de asistencia del primer peronismo. A partir de ahí, se dio efectivamente un importante desarrollo de los sistemas de protección social, cuyo sujeto por excelencia ha sido el trabajador. Es decir, no ligados a la expansión de la ciudadanía. Más allá de las obvias diferencias cuantitativas, esta característica definió una diferencia cualitativa sustancial del Estado argentino respecto de los Estados de Bienestar genuinos.

Así, la contingencia de la “no disposición de puestos de trabajo” no estuvo contemplada (no se instituyó entonces el seguro de desempleo), por varias razones: porque el mercado de trabajo propiamente dicho (es decir, de intercambio de la fuerza de trabajo: proletarización y asalariamiento) no tuvo la expansión y amplitud de las economías desarrolladas, pero se expandieron y articularon otros ámbitos de producción autónoma de bienes y servicios basados en el autoempleo, el trabajo familiar, etc. asegurando así el pleno empleo (distribución de los productores), el acceso al mercado y a los bienes y servicios necesarios para la reproducción (distribución de la producción); y la integración (vía el reconocimiento y la validación social). Pero, además, el trabajo, más que una capacidad cuya eventual imposibilidad de realizarse exige algún régimen de seguro para el sujeto, se constituyó aquí como la condición dadora de derechos. La abundancia del mismo estaba descontada.

Como fue descripto en otro lugar (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994), aquellos incapaces de subvenir a sus necesidades de reproducción (los legítimamente apartados del mercado de trabajo y de la producción en general -niños, ancianos, enfermos, madres con niños pequeños- no incluidos en una unidad familiar solvente) fueron, a su vez, los clientes legítimos de la asistencia estatal; mientras que un remanente de “válidos no ocupados” engrosó una categoría de cuasi parias, en tanto que esta “contingencia” no era contemplada.

Sin embargo, lo característico del ciclo histórico iniciado en los años setenta también en nuestro país, ha sido la multiplicación de impedimentos para subvenir autónomamente a las necesidades de reproducción, para cada vez más numerosos grupos sociales, sea por la no disposición de puestos en el mercado de trabajo, por la decadencia de la producción autónoma y su reemplazo por un mercado informal de refugio y, aún, por las condiciones de su participación en el mercado de trabajo propiamente dicho. Estos sectores, y sus condiciones de vida, detonaron el problema social, no por poner en crisis el sistema de protección social, sino por estar fuera de cualquier sistema de protección en tanto que tales condiciones no fueron contempladas como contingencias posibles. Así fueron constituidos como sujetos de la asistencia: como “pobres”, carecientes también de todo derecho, más allá de la caridad pública. De ahí que se problematizara la pobreza *qua* pobreza: como un estado ajeno a relación social alguna. Y no se problematizó el mercado de trabajo (más allá del

desempleo 'normal' esperable) hasta que comenzó a reestructurarse el régimen de acumulación con nuevas exigencias, que dieron lugar a una segmentación más estricta del mismo.

Algunas dimensiones que comprende el problema del trabajo

1. Desocupación: Mirado el ciclo en el largo plazo de su realización, los indicadores muestran que el

Cuadro 5: Evolución de la población, la PEA y la ocupación. (Aglomerados urbanos)
Índice base 1983: 100

AÑOS	Población urbana	PEA	Total de ocupados	Ocupados completos	Desocupación abierta
1983	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	104.0	105.0	103.5	102.1	131.5
1988	110.0	113.7	112.1	109.5	144.3
1989	112.2	117.0	113.3	109.3	185.0
1990	114.2	117.0	114.1	110.2	168.7
1991	116.2	120.6	118.7	115.6	156.7
1994	122.2	130.6	122.1	115.6	290.6
1995	124.2	135.5	118.7	109.0	452.5
1996	126.2	136.0	119.4	108.0	452.0

Fuente: Elaboración propia en base CEB, mayo 1997 con datos INDEC; y EPH Total aglomerados urbanos, octubre 1997.

mercado de trabajo ha sido incapaz hasta de absorber el aumento de la población, que en Argentina, como se sabe, se mantiene en valores medios, lo que dio como corolario el desmesurado aumento de la desocupación. Pero el dato más revelador es el que informa acerca de los ocupados completos. Estos puestos aumentaron proporcionalmente menos que la ocupación, situación que se estableció como constante del período y se intensificó en los 90, cuando escapaba la desocupación abierta.

2. Sobreocupación: Simultáneamente, junto a las tendencias ya descritas, se verificó una propensión paralela al aumento en la cantidad de horas trabajadas

Cuadro 2: Población ocupada. Intensidad de la ocupación³, según sexo.
Gran Buenos Aires. Octubre 1997

<i>Intensidad de la ocupación</i>	<i>Varones</i> %	<i>Mujeres</i> %	<i>Total</i> %
Subocupados visibles	317.969 11.4	367.985 21.4	685.954 15.2
Ocupados plenos	996.963 35.6	789.018 46.0	1.785.981 39
Sobreocupados	1.396.296 4	495.317 28.9	1.891.613 41
No trabajó circunstancialmente	2.1	2.7	106.557 2.4
NS/NC	1.1	1.0	1.0
TOTAL	2.800.578 10	1.715.878 10	4.516.456 100

Fuente: INDEC-EPH

Del Cuadro 2, sobresale el porcentaje de población sobreocupada: la mitad de los varones y casi el 30% de las mujeres. Si se relaciona esta cantidad con las 344.416 personas que declararon tener más de una ocupación (7.6% de la población ocupada), se obtiene una idea de la intensidad en el uso de la fuerza de trabajo, porque la amplia mayoría trabajaba más de 45 horas en un único puesto. Los estudios específicos corroboran esta tendencia: la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo de fines de 1997, registraba un incremento del 6.7% en las horas trabajadas, comparando el mes de noviembre de ese año respecto del anterior.

La tendencia indica que hay cada vez más personas, que durante más tiempo de su vida y en jornadas más extensas⁴, están en actividad; una parte está efectivamente ocupada, y otra está simplemente disponible para los puestos que escasamente se creen. Esto a pesar de este otro dato: en 1997, el 25.7% (1.159.794 personas) buscaba otro trabajo o estaba dispuesto a trabajar más horas: 350.000 porque estaban subocupados; para el resto, cabe suponer algún “malestar” con el que tenía, como puede ser la situación de precariedad o un ingreso insuficiente.

3. Precariedad: Durante el período anterior, la dimensión del “trabajo en negro” (por fuera de las pautas legales) y, en general, la dimensión de la economía informal, daban la pauta de las condiciones de desprotección social de las clases trabajadoras y de la precariedad de los lazos laborales. A lo largo de la década, se dieron dos situaciones simultáneas que engrosaron los datos de la precariedad: la continuidad del “trabajo en negro”; y la proliferación de los contratos temporarios, a término y de prueba, instituidos legalmente bajo

³ Subocupados visibles: Ocupados que trabajan menos de 35 horas y desean trabajar más

Ocupados plenos: Ocupados que trabajan entre 35 y 45 horas y ocupados que trabajan menos de 35 horas y no desean trabajar más

Sobreocupados: Ocupados que trabajan más de 45 horas

⁴ Se puede agregar un dato: según Ernesto Kritz, en Argentina, en el sector se trabaja, en promedio, 51 horas semanales, más que en los países con una legislación laboral y social progresista, y más que en los países del sudeste asiático (Corea, Hong Kong y Singapur). (Clarín, 9/3/98).

el señuelo de la promoción del empleo. Hacia el final de los 90, se contabilizaban más de quince modalidades de contratación temporaria instituidas por la Ley Nacional de Empleo, la Nueva Ley de Contrato de Trabajo y la Ley de Promoción del Empleo, a los que se añadió el “período de prueba”, que supone todo nuevo contrato; las pasantías y contratos de aprendizaje, etc. Esto se modificó en parte con la reforma de 1998, que eliminó los llamados ‘contratos basura’, pero extendió el período de prueba y, en la misma dirección, con la del 2000.

En julio de 1997, junto con los anuncios en la caída de la desocupación, se informaba que el costo laboral unitario había bajado, desde la convertibilidad, un 29 por ciento. A pesar de eso, señalaban los funcionarios, se observaba un mayor número de ocupados no registrados en la seguridad social: la tasa de no registro había alcanzado el 36% en octubre de 1996, según un Informe de la Secretaría de Seguridad Social, elaborado con datos de INDEC (Clarín, 18 y 20/7/97) y en mayo de 1997 la misma trepó al 38.1%, según la EPH-INDEC. El empleo no registrado subió once puntos, al pasar del 27.6% en 1990 a los valores de 1997. Como esto sucedió simultáneamente a la institucionalización de formas contractuales flexibles, se puede hipotetizar que el sustrato ideológico que se expresaba en la falta de voluntad política para imponer regulaciones y límites mínimos a la sobreexplotación, sumada al condicionamiento del desempleo y al afianzamiento de una ideología favorable al “trabajo a cualquier precio”, efectivizaron de hecho los ajustes del mercado laboral a partir de una pauta de máxima debilidad de los trabajadores para negociar sus condiciones de empleo.

En mayo de ese año, el Ministro de Trabajo informaba que en los nuevos convenios firmados en 1997 (la mayoría de ellos por empresa: el 80%), se acordaban cambios en la jornada de trabajo según la necesidades de la empresa. En poco menos de la mitad de los casos se estableció que el salario se ajustaba por rendimiento y casi en un 30% quedó acordado que las vacaciones se podían fragmentar a lo largo del año.

Respecto de la duración del contrato, el Ministerio informó también que del total de asalariados, en abril de ese año, el 18% tenía un contrato temporal. Considerando solamente los nuevos empleos, el 80% eran de duración predeterminada. El caso más llamativo lo constituían los contratos de prueba (tres meses, extensivos a seis): el 11% de la fuerza laboral estaba “a prueba”. Ese tipo de acuerdos habría aumentado 550% en un año. Según la autoridades, *“Las altas tasas de entrada y salida estarían indicando su uso como modalidad promovida”*. En paralelo con el aumento de las contrataciones temporarias, se redujeron los empleos por tiempo indeterminado: en el mismo lapso de un año, las empresas tenían 8% menos de empleados fijos.⁵

5. Nivel y distribución del ingreso

Las condiciones de trabajo son contraparte de las condiciones de vida, tanto porque tienen que ver con la capacidad del sujeto de disponer de su tiempo de vida, como por ser determinantes de las condiciones de reproducción material. Como señalé al inicio de este ítem, el trabajo es fuente legítima de generación de ingresos para el sostenimiento de los hogares, lo que significa que también provee parte importante de los recursos simbólicos de

⁵ El Informe del Ministerio de Trabajo es citado por Clarín, 25/5/97.

constitución de la identidad de las personas. En nuestro país, además, amalgamó la identidad política a lo largo de más de cuatro décadas.

Cuadro 3: Gran Buenos Aires. Evolución de PEA, el empleo y la pobreza

MES/AÑO RELEVA- MIENTO	PEA	EMPLEO	DESOCUP ACION	SUBOCUP ACION	HOGARES DEBAJO DE LP	HOGARES DEBAJO LI	HOGARES NBI
1989- MAYO	41.9	38.6	7.6	8.5	19.7	4.9	16.1
OCTUBRE	40.8	37.9	7.0	8.0	38.2	10.5	17.0
1990- MAYO	40.9	37.1	8.6	8.4	33.6	9.2	16.2
OCTUBRE	40.3	37.9	6.0	8.1	25.3	3.9	15.8
1991- MAYO	40.9	38.1	6.3	7.7	21.8	4.0	15.1
OCTUBRE	40.8	38.6	5.3	7.0	16.3	2.4	15.1
1992- MAYO	41.4	38.6	6.6	7.6	15.1	2.3	14.4
OCTUBRE	41.7	38.9	6.7	7.3	13.6	2.5	14.1
1993- MAYO	44.2	39.5	10.6	8.2	13.6	2.9	13.7
OCTUBRE	43.3	39.1	9.6	9.1	13.1	3.2	13.1
1994- MAYO	43.4	38.6	11.1	10.2	11.9	2.6	15.5
OCTUBRE	43.1	37.4	13.1	10.1	14.2	3.0	14.0
1995- MAYO	45.9	36.6	20.2	10.7	16.3	4.3	12.1
OCTUBRE	44.2	36.5	17.4	12.6	18.2	4.8	11.5
1996- MAYO	43.5	35.6	18.0	12.6	19.6	5.5	12.0
OCTUBRE	44.9	36.5	18.8	13.8	20.1	5.5	12.6
1997- MAYO	45.0	37.4	17.0	12.7	18.8	4.1	10.7
OCTUBRE	45.1	38.7	14.3	13.0	19.1 (*)	6.0 (*)	-----
1998- MAYO	45.6	39.2	14.0	13.2	18.9 (*)	5.3 (*)	-----
OCTUBRE	-----	-----	-----	-----	18.9 (*)	6.9 (*)	-----

Fuente: INDEC-EPH

(*) Son datos provisionales reconstruidos con información de INDEC divulgada por el Ministerio de Economía, en Clarín, y 10/3/99.

El Cuadro 3 es una síntesis de la situación en los años noventa en uno de los aglomerados urbanos más densos, como es el Gran Buenos Aires: la proporción de hogares que no obtiene ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de consumo se estabilizó cerca del 25%. Entre éstos, no cubren sus necesidades alimentarias alrededor del 6% de estos hogares. Es presumible que entre quienes los componen haya desocupados, subocupados, salarios muy bajos o se combinen estas condiciones. Si a ellos se suman los hogares con necesidades básicas insatisfechas, la pobreza, en mayo de 1997, alcanzaba al 33.6% de los hogares del GBA. Y los problemas de trabajo que son posibles de registrar por medio de una encuesta masiva, al 27%.

Respecto de la relación empleo-ingresos, vale la pena una última referencia. Uno de los argumentos más esgrimidos, alude al costo del trabajo en la producción, lo que restaría competitividad a la economía y desestimularía el crecimiento del empleo. Según el informe

acerca de la evolución de la industria argentina incluido en el Boletín Techint 287, los costos laborales ajustados por productividad, considerando la disminución de los aportes patronales en 1997, cayeron alrededor del 15% (Informe, Boletín 287: 49). Idéntica tendencia corroboraba el Ministro Caro Figueroa; según él:

*“El costo laboral unitario presentó una caída del 29.1% entre 1991 y mayo de 1997. Esta reducción [...] se debió [...] al incremento en la productividad laboral, [y] a la reducción de costos no salariales asociados al trabajo”.*⁶

El efecto social de la desaceleración de la inflación finalizó en el 1993, cuando ya se había definido el nuevo régimen social; entonces, la situación socioeconómica se estabilizó en condiciones de mayor regresividad respecto de la década del ochenta.

En cuanto a la distribución de los recursos, la mayor desigualdad social en que culmina el proyecto neoliberal se expresa en la imposibilidad de amplios sectores de asegurar su reproducción, incluidos aquellos que participan de los sectores más relegados de la economía “formal” o en la seguridad social. Esto expresan los índices de “pobreza por ingreso” (LP y LI).

A la vez, la mayoría de los diagnósticos coincide en que no es posible esperar un aumento de la producción que expanda suficientemente la demanda de empleo para absorber la sobreoferta de trabajo. Sin embargo, se advierte un déficit importante de bienes y servicios colectivos, que van desde infraestructura, pasando por viviendas, hasta educación y recreación, que no son atendidos y que hacen presumir una demanda solapada de trabajo socialmente necesario que no es esperable que el mercado canalice de *motus proprio*.

En conclusión, aquellas tareas de distribución de la fuerza de trabajo disponible y de los recursos, que en el capitalismo se espera que se realicen vía el mercado de trabajo, no se cumplen de manera satisfactoria.

Por último, respecto de la extensión del tiempo de trabajo que se expresa, tanto en la jornada de trabajo (sobreocupación), como en el tiempo que las personas permanecen en el mercado a lo largo de sus vidas. Esto indica, en su faz más evidente, que el mercado no realiza una distribución equitativa de la fuerza de trabajo, ni un uso discriminado de la misma, sin restricciones normativas que lo ordenen. Pero por otro lado, plantea un problema a los términos en que, eventualmente, se resuelve la cuestión de la integración social y la calidad de la misma; cuando, por necesidad o elección, se impone el modelo de una larga vida ofrecida (y ofrendada) al trabajo.

El dilema ante el desempleo

El problema del empleo se planteó en términos de un dilema: más puestos y peores condiciones (la “solución norteamericana”); o preservar las condiciones de protección y no crear puestos (según la situación en Europa continental). En cualquier caso, en estos países el debate se desató en relación directa con el problema del desempleo.

⁶ “Signos de mejora”, por Armando Caro Figueroa: Clarín Económico, 20/7/97.

En el caso de nuestro país -aún en los noventa-, la realidad de referencia, a partir de la cual se planteó inicialmente la cuestión del trabajo, no fue la desocupación abierta, sino la ocupación por fuera de los marcos legales vigentes (el empleo en negro y la precarización). Esto abrió el debate respecto de la flexibilización antes de que estallara el desempleo abierto y cuando la situación real contenía ya las condiciones que se proponía legalizar. Desde un punto de vista estricto, en los primeros años, la desocupación abierta era presentada como una amenaza futura, en la disputa política por las reformas laborales; y el “trabajo en negro” era significado como la muestra del autoajuste del mercado. Como se vio, con la estabilización económica y el éxito inicial del plan de convertibilidad, el desempleo abierto formó parte visible del problema, en tanto que el empleo por fuera del marco regulatorio ya modificado no se superó.

Estas condiciones de instalación del problema del empleo expresaron también la orientación de las “soluciones”, inclinadas a aceptar las condiciones en que se “autoregulaba” el mercado, mucho más que a incorporar posibles nuevas formas de compromiso social, superadoras de aquellas expresadas por el devastado Estado populista.

Así, mientras alcanzaban amplia difusión los problemas de empleo en los países centrales, dando cuenta, entre otras cosas, de las negociaciones abiertas y los ensayos sobre reducción de la jornada laboral, acá se abría la polémica por la rebaja de los salarios.⁷

De todas maneras, no ha sido la coherencia argumental lo que caracterizó el debate sostenido en torno al problema del empleo durante este período, sino que lo común fue que en los mismos ámbitos se sostuvieron fundamentos poco congruentes entre sí.

A diferencia de la definición de *la pobreza como un estado* en el que se hallan las personas, constituidas así como *pobres*, el desempleo es, inicialmente, un problema de la economía; por eso, los desempleados cuentan secundariamente o como conflicto potencial.

Así, el desempleo se entendió como un problema estructural de las nuevas condiciones de la producción globalizada (universal y, por derivación, ajeno a la responsabilidad directa). Y, simultáneamente, la posibilidad de una expansión en el empleo ha sido entendida como variable dependiente del crecimiento económico, por lo que se esperaba el “derrame” de puestos, igual que se esperaba el “derrame” de la riqueza. Este último haría crecer la demanda de trabajo como un proceso natural de ajuste, siempre que no existieran regulaciones y rigideces que desnaturalizaran el mercado. Por eso, las funciones del Ministerio de Trabajo se redefinían en términos de su contribución al *funcionamiento correcto de la economía*.

⁷ Iniciada por Funes de Rioja y referida a la empresa Aluar, se sumaron a ella Enrique Rodríguez, entonces Ministro de Trabajo (Clarín, 15/12/93); el sindicalista West Ocampo (Clarín, 27/12/93) y el investigador Jorge Schvarzer. Esta propuesta luego se materializó en numerosos acuerdos por empresas (YPF, Alpargatas, algunos bancos, algunas AFJP). Asimismo, aunque la UIA no hizo suya propuestas de esta naturaleza (algunas empresas consideran contraproducente la reducción de salarios (Techint, Pérez Compagnon, etc.) su titular en 1995 (políticamente cercano al gobierno) Jorge Blanco Villegas, manifestó su posición personal favorable a la baja de salarios. (La Nación, 31/7/95). Por su parte, la Unión Argentina de Entidades de Servicios incluyó esta posibilidad, negociada por empresas, entre las medidas posibles para combatir el desempleo. (La Nación, 30/7/95).

Luego, se trate de un problema estructural o de un problema coyuntural, el factor “manipulable” que permitiría mejorar la situación del empleo, era el trabajo mismo: el requisito en ambas situaciones era eliminar las regulaciones y rigideces en las relaciones laborales y en la gestión del trabajo. La “flexibilidad” es al mercado de trabajo, lo que la desregulación y la apertura son a la economía en general.

En términos muy agregados, la definición de las políticas se hizo sobre ciertos consensos: la necesidad de disminuir el riesgo de las empresas, para hacerlas más proclives a incluir nuevos trabajadores, bajando el “costo laboral” (salarios, cargas sociales, aportes previsionales); la de favorecer la rotación de la mano de obra, eliminando la rigidez de los contratos y los costos del despido (así, se reemplazaron las indemnizaciones por un sistema de autoahorro de los empleados); la necesidad de flexibilizar la gestión del tiempo de trabajo (jornada, vacaciones, etc.) en favor de un uso más adecuado a las necesidades estacionales de la producción de la empresa⁸;

Las propuestas de flexibilización de la gestión del tiempo de trabajo, son el ejemplo de la contraposición entre mayor productividad del capital (en la dimensión objetiva del proceso) y la menor autonomía del trabajador en la gestión de su propia vida. De igual forma, el dilema “trabajo / calidad del puesto” expresa la contraposición entre supervivencia y autonomía, en el nivel del mundo de la vida.

Como recuerda Thompson, el control del tiempo, siendo parte de la racionalidad de la producción capitalista industrial, que necesitó hacer calculables los factores de producción, requirió un profundo cambio cultural para imponer la disciplina horaria y fue luego un recurso del obrero para limitar la explotación. En esta tensión hay que inscribir los cambios en las modalidades de gestión de la fuerza de trabajo que, en nuestro país, incluyeron en las propuestas de flexibilización, y no únicamente en la dimensión objetiva del proceso de producción; al menos si hay fuerzas sociales que consideran valorable y posible resistir a una mayor colonización del mundo de la vida por los imperativos de la acumulación.

Las definiciones del problema

Como se adelantó, las conexiones discursivas entre trabajo y pobreza eran, en la argumentación política y en las justificaciones técnicas, extremadamente lábiles. Así, en el debate corriente se definió a la pobreza por las carencias de los sujetos (carenciados, los NBI); es decir, por sí misma y según atributos. Es decir, desde el “sujeto pobre” y según lo que le “falta”; por lo que las descripciones terminaron siendo equivalentes a la cantidad y diversidad de pobres, cuyo número varía según las carencias que combinen las definiciones expertas. Respecto de la política, si el problema se define por la carencia, la acción para remediar la situación es la provisión de los bienes y ciertos recursos básicos faltantes, como el alimento, o la educación, o la capacitación, o el poder (empowerment) y, al final, ante todo, el trabajo.

La problematización del trabajo, por su parte, vino derivada, inicialmente, de la alta incidencia del “empleo en negro” (fuera de la legalidad); y del “desempleo” abierto en la segunda mitad

⁸ Es claro que esto redundaría en un aumento de la productividad del trabajo por un uso más adaptado a la demanda inmediata; pero, entre otras cosas, por eso mismo no parece esperable que ocasione un aumento de la demanda de trabajo.

de los 90. Estos problemas del trabajo encontraron expresión en dos tipos de discursos, a la larga complementarios: el *discurso económico* dominante produjo la "teoría del autoajuste del mercado" y la de la "adaptación de la fuerza de trabajo" a sus condiciones, por sobre cualquier consideración del sujeto. La exigencia de menores costos de este factor, para mejorar la competitividad argentina en el mercado global, explicaba, justificaba o requería, alternativamente, la más amplia disponibilidad y flexibilidad de la fuerza de trabajo.

Por su parte, el *discurso moral* que hace del trabajo en abstracto una condición de humanización del sujeto, constituyó a la desocupación en problema social, en el supuesto de que "la falta de trabajo" sería la causa de los problemas de exclusión social. Esta línea llevó a priorizar la ocupación a cualquier precio y en cualquier condición, porque "trabajar es lo primero" desde ese punto de vista; y el trabajo devino, así, en un bien escaso y en recurso de la asistencia y en requisito de transferencias monetarias en el marco de los planes respectivos.

En el primer caso, se diluye el sujeto detrás del "factor trabajo"; en el segundo, la "dignificación del sujeto por el trabajo", diluye la relación social en la cual éste se emplea en la producción y circula en el mercado, y transforma el trabajo socialmente necesario, en "necesidad de trabajar para el sujeto".

Aunque en tensión, estas formulaciones resultaron complementarias en una coyuntura de alta desocupación, porque cuando el trabajo se esencializa, la *ocupación del sujeto en un puesto*, resulta una prioridad, antes que las *condiciones* bajo las cuales se establece la ocupación.

Constituido el trabajo en un recurso escaso, permitió producir, a la vez, una relación de virtual conflicto horizontal: ocupados versus desocupados; trabajadores en negro y desprotegidos versus trabajadores estables protegidos por la seguridad social; ocupados versus excluidos; etc.; la puesta en el juego de la competencia por recursos "escasos", de los puestos de empleo en general, y de los puestos de mayor calidad (con estabilidad, seguridad social y mejor salario) en particular.⁹

Buena parte de las referencias a la "capacidad redistributiva de las políticas sociales" y la "equidad social" se entienden dentro de este limitado horizonte de sentido.

Como consecuencia de este marco interpretativo y junto con la consideración de la *protección y la estabilidad como privilegios*, se invirtió el razonamiento acerca de la desprotección de los desocupados.

"hay más desempleo donde hay más protección..." y "...el problema de la protección del trabajo es que protege a los que tienen empleo y no a los desocupados". (Guillermo Calvo explicó desde Washington: Programa Hora Clave, Canal 9, 13/7/95).

⁹ El dirigente empresario Eduardo Escasany, Presidente de ADEBA, dice lo mismo en un lenguaje más llano y directo: "[en] el tema de la reforma laboral (...) se está contrapesando el derecho del trabajador y del que no trabaja. El desempleado tiene derecho a trabajar, entonces si nosotros le damos demasiados derechos al que trabaja, cuando uno tiene que tomar decisiones sobre un proyecto de inversión va a elegir una combinación donde haya menor cantidad de gente posible". (reportaje de Clarín, 24/5/98).

Desde el punto de vista social, se desprende lógicamente que lo que constituye propiamente un problema es la ausencia de sistemas universales y de previsiones ante la contingencia del desempleo en la que pueden encontrarse los grupos sociales. Sin embargo, al constituirse el trabajo en una necesidad y al ubicarse la causalidad inmediata de falta de puestos de empleo en el costo y la inflexibilidad del uso del trabajo derivada de la legislación protectora, el problema social fue subsumido en el problema legal, transformándose éste en la llave de los puestos (sin condiciones).

Así, el Ministro de Trabajo Enrique Rodríguez explicaba que la “...filosofía que ubica el derecho al empleo como uno de los principales derechos humanos...” obliga a que, para que todos realicen este “derecho” con una “protección mínima”, haya que reducir los privilegios de los ocupados, cual era el objetivo de la Reforma Laboral de entonces. (Clarín, 10/5/93).

La situación de los *desocupados desprotegidos* se trastocó en el problema del *exceso de protección del trabajo*, y el empleo por fuera de la legalidad dio lugar al problema de la *rigidez de las leyes*.

En los últimos años, se hizo un lugar común la referencia a la “fragmentación” de la clase trabajadora, como un “dato” o una constatación de un fenómeno que automáticamente habría emergido de las nuevas condiciones de la producción. Pero son escasas las referencias al trabajo social y cultural por inscribir tal fragmentación en categorías que refuerzan una representación fragmentada de los intereses y de la conciencia¹⁰.

Antes, un término se impuso en el lenguaje técnico, político y académico: la “equidad distributiva” suplantó el debate sobre la “igualdad social”, que desapareció como supuesto y como expectativa tras la “heterogeneidad”; y la “libertad” anuló el problema de la “autonomía” del sujeto cuando se constriñó al mercado¹¹.

La orientación de las políticas

En conjunto, estas transformaciones se correlacionaron y tradujeron en una política de Estado que comprometió:

- La organización y gestión social del trabajo en el mercado respectivo;
- Las regulaciones políticas para la disposición del trabajo y la autonomía del sujeto del trabajo,
- Las condiciones de protección y previsión que atañen al sujeto del trabajo, incluyendo a quienes quedan excluidos del mismo por deficiencias del propio mercado (baja *performance* de la economía) o por su dinámica excluyente (reconversión productiva, desarrollo del llamado “cuarto sector”);

¹⁰ El decreto 1334, de julio de 1991, prohibió la indexación de salarios e instauró los aumentos por productividad. Se discutía también una nueva ley de negociaciones colectivas, que habilitara los convenios por empresa. El entonces Secretario de Trabajo decía: “*El mercado necesita organizaciones representativas de los trabajadores, capaces de asumir el fin de la homogeneidad de los intereses de los asalariados*”. (Página 12, 19/10/91).

¹¹ Por si faltaran “pruebas” acerca de este cambio de sentido: la propuesta de fraccionar las vacaciones según las demandas estacionales de trabajo cuando se discutía la nueva Ley de Empleo, se planteaba como “*libertad vacacional*”.

- Las condiciones de protección de quienes no participan de la esfera del trabajo por mecanismos sociales de exclusión legítima (niños, ancianos, enfermos; o quienes tienen otras ocupaciones, como estudiar o la atención del grupo doméstico).

El cuerpo normativo socio-laboral no sólo se materializó en las reformas respectivas, sino que se mantuvo en permanente revisión, hasta la reforma producida por el gobierno de la Alianza. Pero no son únicamente estas normas generales las que instituyen nuevas reglas para el empleo, sino una amplia normativa que incluyó decretos, modificaciones transitorias, etc. a nivel de las formas de contratación, los beneficios adicionales al salario, las condiciones de negociación colectiva, etc. (Grassi, 1999; Salvia et.al., 2000). La política respectiva, a su vez, estuvo signada por un objetivo adaptacionista a las necesidades y condiciones del mercado de trabajo. No obstante no formalizó al conjunto de la fuerza laboral, aún en un marco precario y fue contradictoria con el objetivo del reentrenamiento laboral para nuevas condiciones técnicas de producción.

Los términos que dominaron el debate político por las reformas laborales, fueron los de “desregulación” y “flexibilización” laboral. Se trata, sin embargo, de término equívocos, ya que las condiciones de empleo se hicieron más rígidas e inflexibles para el sujeto, cuya vida está más rígidamente regulada aunque sea por la mayor dependencia respecto del ingreso, que estrecha los márgenes de libertad cuando ninguna norma formal regula el “contrato de palabra”.

Respecto de las previsiones (ante avatares del mercado y de la vida) el propio “seguro por desempleo” (instituido en 1991), se *asistencializó* en las medidas prácticas que se tomaron y en el lenguaje de quienes fundamentaban discursivamente las decisiones respectivas

La reforma previsional que se hizo sobre el diagnóstico de la parcialidad del viejo sistema y del peso de las jubilaciones en los gastos fiscales tuvo, en realidad, como primer objetivo la *apertura de espacios de valorización al capital* (que necesitaba el modelo económico implementado desde 1991) y *el resultado fue la conformación de un mercado de capitales sobre la base del ahorro social forzoso de la masa de trabajadores*, cuyos beneficios son de apropiación privada por parte de las Administradoras. Luego, empeoró el peso fiscal proporcional de la seguridad social, al restringirse los ingresos al Estado. Y no mejoró la cobertura, dado que el sujeto de la eventual protección cambió en términos de la identidad social que constituye (el individuo ahorrador, titular de una cuenta), pero no en términos de la relación con el mercado de trabajo, en tanto que su “capacidad de ahorro” está supeditada al mismo. Es decir, que la reproducción en el período de retiro sigue atada al trabajo formal, en un marco en el que éste se retrajo y empeoraron las condiciones del empleo.

Las políticas de asistencia social a la pobreza (de mayor alcance en el período) se canalizaran por instancias de gestión *ad hoc* (Secretaría de Desarrollo Social; Ministerio de Acción Social) separadas de aquellas correspondientes a las llamadas “políticas de promoción del empleo”, mayormente canalizadas vía el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, éstas no pasaron de ser “políticas de asistencia a los desempleados y pobres” y estuvieron explícitamente inhibidas de toda incidencia en la dinámica del mercado de trabajo, tal como figura en los documentos oficiales.

En materia de asistencia, también adquirió significación el impulso dado desde el Estado, al desarrollo de la filantropía y a la tercerización (vía organizaciones de la sociedad) de una

parte de la asistencia. El llamado Tercer Sector está lejos de ser el resultado espontáneo de "la reacción solidaria de la sociedad ante el retiro del Estado".

Así, si la "seguridad" supone un estado de menor indefensión ante los avatares biológicos y sociales de la vida como componente estructural de las relaciones en una sociedad, tanto las reformas propiamente dichas como el estado de inestabilidad de las nuevas normas, siempre pasibles de ser ajustadas, expresan y reproducen una estructuración diferente de tales relaciones, en la cual ese componente perdió sentido: no hay "seguridad social" desde este punto de vista.

Si los derechos ligados al trabajo constituyeron en un tiempo un contexto de garantías no "negociables cada vez", se impuso una legalidad efímera en la que el propio principio de intangibilidad del salario perdió vigencia de hecho y de derecho. Los componentes del salario adquirieron carácter de "beneficio", lo que los vuelve volátiles, discontinuos, manipulables y discrecionales; y, en última instancia, está siempre presente la posibilidad política de que aquel contexto de garantías sea derogable por decreto.

Respecto de las condiciones discursivas hegemónicas en que se discutieron estos temas, que opuso "técnicos eficientes" a "políticos clientelísticos", condujo a que la propia formación del campo de estudio de las políticas sociales, en el momento en que impulsaban las reformas de los sistemas de seguridad social y de la legislación protectora del trabajo, se hiciera con el predominio de una línea que asumía en buena medida los criterios metodológicos de la crítica neoliberal a la política social: autocentrada en cada sistema y preocupada por el problema del déficit de financiamiento de los mismos. Producidas las reformas, la política social se equiparó a las políticas de asistencia a la pobreza y al desempleo. Si bien paulatinamente se dio un proceso reflexivo que establece una relación más sistemática y orgánica entre trabajo y condiciones de vida y su relación con la política social, presente en la propia ideología de la Alianza, la política de Estado sigue el mismo derrotero y avanza en un sentido que hace más constrictivo el espacio de acción de la política democrática.

Si en los 90, la Secretaría de Desarrollo Social fue la estructura institucional más representativa de la política social asistencializada, su transformación en Ministerio en el nuevo período parecía jerarquizarla. Sin embargo, el eje de esta política estatal se trasladó al Ministerio de Trabajo. No porque haya cambiado el sentido de la política laboral o porque se vislumbre alguna activa política de empleo, sino porque los Planes Trabajar son la respuesta (asistencial) a lo que quedó instalado como el principal problema social: la desocupación. Es lo que se "ofrece" y es también la principal demanda en buena parte de los conflictos sociales diseminados a lo largo del territorio nacional, por lo menos hasta la crisis de agosto.

La reintroducción del sentido político de la política social (como sentido general que se expresa en el conjunto de la política de Estado), permite entender que estas formas asistenciales son parte de un orden político-estatal que resultó de la desestatalización de la cuestión social. Esta ya no es "cuestión de estado", sino como problema de seguridad y orden público. Por eso el flamante Ministerio de Desarrollo Social no acierta a definir acciones coherentes y continuas: en materia de asistencia eventual cualquier propuesta o ninguna es factible. En un sentido, no hay propiamente una política social porque no hay un estado social: este es una estructura institucional que procesa políticamente la cuestión social, en dirección de una solución política de la contradicción que supone la libertad y la

desposesión. El Estado social es un estado de clases; el Estado que resultó de las sucesivas crisis en la Argentina es un estado clasista, no un estado débil.

El informe de la Comisión sobre lavado de dinero en la Argentina desentraña la madeja de los mecanismos del poder económico-político. Es necesario desentrañar la trama del discurso y la estrategia política que desacredita a la política y a los políticos como generalidad, contribuyendo a una mayor inercia de una ya raquítica “mano izquierda” y favoreciendo, ahora, lo que vuelve a parecerse a una Estado faccioso y autoritario.

Por fin, la historia es muy reciente como para que haga falta reseñarla. Aunque en un contexto social diferente, los temas que ocupan el debate político son en esencia los mismos que aquellos que estuvieron presentes a lo largo de los 90 y los cursos de acción se decidieron, al final, por los mismo carriles que en aquel período. Paradojas de la política argentina, los mismos funcionarios “en contra” de los cuales se delineó buena parte de la estrategia electoral de la Alianza, volvieron para profundizar, al fin, la misma reforma (transformación) del Estado. La ley del déficit 0 no es sólo una ley coyuntural y, más que la de Emergencia Económica y la de Convertibilidad Fiscal (del 90 y 91, respectivamente) pone en blanco sobre negro la naturaleza del Estado que se fundaba con aquellas: los recursos institucionales de este Estado recortan el margen de maniobra de la política y definen los ámbitos y alcances de su propia intervención: frente chantaje de los especuladores financieros que ahora juegan el papel de los “formadores de precios” del período inflacionario imponiendo tasas de interés usurarias, no existe ni se insinuó una ley que limite sus pretensiones, pero la Ley del Déficit 0 y Ajuste Fiscal¹² es la última estocada a la intangibilidad del salario.

¹² Título VI

Régimen de equilibrio fiscal con equidad

Artículo 10: sustitúyese el artículo 34 de la Ley 24.156, el cual quedará redactado de la siguiente forma: "Artículo 34: a los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las jurisdicciones y entidades deberán programar, para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestarios y de tesorería, excepción hecha de las jurisdicciones del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público que continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el 16 de la ley 16.432, en el artículo 5, primer párrafo de la Ley 23.853 y en el artículo 22 de la Ley 24.946, respectivamente. Dicha programación será ajustada y las respectivas cuentas aprobadas por los órganos rectores en la forma y para los períodos que se establezca. El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados durante éste. Cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender a la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional, de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La reducción afectará a los créditos respectivos en la proporción que resultara necesaria a tal fin y se aplicará, incluso, a los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones, pensiones, así como aquellas transferencias que los organismos y entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos. La reducción de los créditos presupuestarios que se disponga de acuerdo con lo previsto en el presente artículo importará de pleno derecho la reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera que fuera su concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones. Estas últimas en los casos que correspondiere. Las reducciones de retribuciones se aplicarán proporcionalmente a toda escala salarial o de haberes según corresponda. *La presente norma es de orden público y modifica, en lo pertinente, toda norma legal, reglamentaria o convencional que se le oponga y no se podrá alegar la existencia de derechos irrevocablemente adquiridos en su contra.*

Artículo 16: el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos, en lo que fuera materia de su competencia serán las autoridades de aplicación de la presente ley.

Bibliografía

- BOURDIEU, Pierre: *O Poder Simbolico*. DIFEL (Lisboa) / Editora Bertrand (Río de Janeiro), Río de Janeiro, 1989.
- DANANI, Claudia: "De la heterogeneidad de la pobreza a la heterogeneidad de los pobres. Comentarios sobre la investigación social y las políticas sociales". en: Revista *Sociedad* N° 14, agosto de 1999, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- GRASSI, Estela, Susana Hintze y María Rosa Neufeld: *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1994.
- GRASSI, Estela: *Política y problemas sociales en el proceso de construcción del Estado neoliberal asistencialista (1990-1998)*. Tesis doctoral, FFyL, UBA, 1999.
- GRASSI, Estela: "El descrédito de la política". En: *Revista Encrucijadas* N° 6, UBA, 2001.
- MARSHALL, Tomas H.: *Cidadania, classe social e status*. Zahar de., Río de Janeiro, 1967.
- OFFE, Clauss: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. De. Sistema, Madrid, 1988.
- OFFE, Claus: *Trabalho & Sociedade. Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*. (Volumen I). Biblioteca Tempo Universitário - Tempo brasileiro, Rio de Janeiro, 1989.
- SALVIA, Agustín y otros: "Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)". En: Javier Lindenboim (com.): *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo*. Cuadernos del CEPED N° 4, 2000.
- SANTOS, B. De Sousa: "El Estado, el derecho y la cuestión urbana". En: María R. Neufeld et alli. (comp.): *Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Eudeba, Buenos Aires, 1998

Reseña biográfica

Estela Grassi

Soler 4418, 8° "34", Buenos Aires

egrassi@mail.fsoc.uba.ar

egrassi@ungs.edu.ar

Tel particular: 011 48312292

Tel. oficina: 011 44697654

Doctora en Antropología de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA; Antropóloga egresada de la Pontificia Universidad Católica de Lima; Licenciada en Trabajo Social, egresada de la Universidad Nacional de Misiones.

Cargos actuales: Profesora Titular Regular por concurso de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA; Profesora de la Maestría en Política Social, Secretaría de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales; Investigadora en el Instituto Gino Germani. Secretaria de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
Investiga temas de política social, trabajo y procesos político-culturales.