

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

La política social en la argentina de los '90. ¿Programa Trabajar como respuesta del Estado a los nuevos pobres?.

María Florencia Avilés.

Cita:

María Florencia Avilés (2009). *La política social en la argentina de los '90. ¿Programa Trabajar como respuesta del Estado a los nuevos pobres?. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/636>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La política social en la argentina de los '90

¿Programa Trabajar como respuesta del Estado a los nuevos pobres?

María Florencia Avilés

El presente trabajo pretende analizar en la modalidad de acceso al Programa Trabajar, en las prestaciones otorgadas y contraprestaciones exigidas y en la lógica de los proyectos que lo caracterizaron, los criterios que definieron el perfil del beneficiario directo y la contemplación de los nuevos pobres en función de su trayectoria modal de clase media.

El interés en abordar el estudio de la relación entre los nuevos pobres y la política social en los '90 se fundamenta en la necesidad de comprender si únicamente la situación de pobreza era criterio excluyente para resultar beneficiario del Programa Trabajar. Entendiendo que las mencionadas políticas operaron con criterios de focalización en la pobreza para la definición de los beneficiarios, resulta de interés analizar la situación de los nuevos pobres, que por definición se ubican en el universo de la pobreza junto a los pobres estructurales. Sin embargo, las trayectorias de la pobreza son diferentes.

Como consecuencia de la profundización de las políticas de corte neoliberal implementadas en las últimas décadas en Argentina, y fuertemente impulsadas durante los '90, se vieron afectados en mayor o menor medida, amplios sectores que conforman nuestra sociedad. La retracción del Estado modificó los modos de relación de las clases, particularmente de la clase media al profundizarse su diversificación al interior. Frente al avance del mercado y simultáneamente, retracción del Estado, en el espacio social de la clase media se ubican los “ganadores”, “situaciones de equilibrio” y “perdedores” (Svampa, 2005:33).

Aquella diversificación comienza a percibirse desde los años '80 al profundizarse los estudios de clase y movilidad social combinando diversos métodos de medición de la pobreza. En aquellos años comienza a definirse el fenómeno en término de nuevos pobres, generando discusiones sobre el surgimiento de una nueva pobreza de carácter transitorio (Minujín, 2004). Sin embargo, durante el período en estudio el empobrecimiento de los sectores medios se prolongó, configurando de este modo un nuevo tipo de pobreza.

Concretamente durante la década de los '90 se pone en ejecución el plan de ajuste estructural bajo la sanción de la ley de convertibilidad, que establecía un tipo de cambio nominal fijo de un peso por dólar, impuso, entre otros aspectos, la necesidad de desregulación de los Mercados, eliminación del déficit fiscal y reducción del gasto público, reforma del Estado, política de privatización, apertura de los mercados locales (profundizando el proceso de liberalización comercial y financiera) y flexibilización de la legislación laboral. Estas medidas abrieron paso a los organismos internacionales de crédito y fueron condiciones para los créditos externos y renegociación de la deuda externa (Grassi, 2003:52).

Asimismo, durante ese año, se realizó una actualización de la legislación laboral al sancionarse la Ley Nacional de Empleo (24.013) a través de la cual se introdujeron las primeras modalidades contractuales por tiempo determinado, se creó el Fondo Nacional de Empleo, se fijaron topes para las indemnizaciones por despido, se creó el Sistema integral de prestaciones por desempleo y se contempló el desarrollo del Programa de Emergencia Ocupacional.

Como manifestaciones del contexto socio económico de los '90 se destacan, las elevadas tasas de desempleo, subempleo, diversas expresiones de precariedad y vulnerabilidad social; profundización de la segmentación del mercado de empleo; aumento de la volatilidad de los

ingresos personales; incremento de los niveles de pobreza e indigencia por ingreso; expansión de la desigualdad en la distribución del ingreso y riqueza (Ruiz y Reyes, 2006).

Estas fueron las manifestaciones que perfilaron y definieron la cuestión social de los '90: el *Desempleo*. Así, “la crisis del trabajo se constituyó como problema eje, [...] subsumiendo el problema de la pobreza, que fue por excelencia, el tema de los '80 y primeros años de esta década” (Grassi, 2003:46). La cuestión social es entendida en términos de un umbral mínimo de situaciones aceptado por la sociedad y se particulariza en cada época en problemas sociales, definiendo los modos de interrogación, interpretación y resolución de los mismos. En este sentido, es a partir de la sanción de la Ley de Flexibilización Laboral que el Estado reconoció la emergencia ocupacional y planteó la necesidad de modificar las relaciones de trabajo flexibilizando los contratos, promoviendo nuevas modalidades de contrato en concordancia con el nuevo modelo de acumulación como así también el desarrollo de políticas activas de empleo. Aquella Ley fue primer marco jurídico del Programa Trabajar, creado en 1996 como programa piloto y sucesor del Programa Intensivo de Trabajo (PIT), ya que su creación, modificaciones y ejecución estaban reglamentadas a través de diversas resoluciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En su concepción original, el Programa Trabajar se constituyó en un programa de financiamiento de mano de obra para la realización de proyectos comunitarios orientados a satisfacer las demandas de la población con menores recursos. Se focalizó en la población desocupada a nivel urbano en situación de pobreza y población rural con necesidades básicas insatisfechas. Para el primer grupo, la estimación se realizó en base a los trabajadores sin empleo pertenecientes a hogares cuyos ingresos se encontraran por debajo de la línea de pobreza. Par el caso de la población rural, el cálculo provino de la fuerza de trabajo perteneciente a los hogares con necesidades básicas insatisfechas.

En referencia a los proyectos, estos podían ser complementarios de otro Programa Nacional o Provincial, y la ejecución de los mismos no podía ser inferior a los tres meses ni superiores a seis meses. Los proyectos debían exigir dedicación completa de los beneficiarios correspondiente a seis horas diarias, equivalente a ciento treinta y dos horas mensuales. Asimismo, los proyectos podían incluir acciones de capacitación a los beneficiarios relacionadas con las actividades previstas. La duración total de la misma no podía exceder el 20%, es decir 33hs. de la cantidad total de horas de dedicación mensual prevista en el programa.

En referencia al beneficiario directo, se lo identificó como aquel sujeto que recibía la ayuda económica y como contraprestación se le exigían seis horas de trabajo en un determinado proyecto. En relación a los proyectos, también se definió una población objetivo a la cual cubrir con el desarrollo de la obra de infraestructura social y comunitaria.

Sin embargo, es posible identificar otros criterios contemplados por el programa que fueron redefiniendo a aquel beneficiario directo. Una primera aproximación sobre el beneficiario del Trabajar surge del análisis de lo que dicho programa entiende y define como población objetivo. En un primer momento, el programa la define como “grupo social en el cual se presenta el problema que da origen al programa y al cual se intenta beneficiar con su ejecución” (Res. 397/98: 5). Es decir, la población objetivo es aquella a la cual se le presenta un problema de infraestructura (sanitaria, social, vivienda, etc.) y a través de la ejecución de un proyecto co-financiado por el Trabajar, se satisface dicha demanda.

Por otro lado, el objetivo principal esbozado por el programa en sus tres versiones consiste en brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados en condición de pobreza o vulnerabilidad social a través de su participación en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y social. La contradicción se presenta cuando se realiza la estimación de la población desocupada definiendo a la población objetivo como “aquella constituida por trabajadores desocupados en situación de pobreza, tanto urbanos como rurales, con baja calificación laboral y serias dificultades para insertarse en el mercado de trabajo” (Res. 397/98: 5). De este modo, el Art. 9º de la Res. 202/97 establece que:

“Podrán ser beneficiarios del Programa, trabajadores/as desocupados/as, de baja calificación laboral, mayores de DIECISEIS (16) años, que no se encuentren percibiendo prestaciones provisionales, o por Seguro por Desempleo ni estén participando de otro Programa de Empleo y/o Capacitación Laboral del M.TyS.S. u otros programas de Empleo provinciales o municipales”.

En este contexto es posible identificar dos tipos de beneficiarios. Por un lado, se encuentran aquellos sujetos a los cuales se les presenta la necesidad que se realice alguna obra o determinada reparación de infraestructura y a través de la ejecución de un determinado proyecto aprobado y co-financiado por el programa, se satisface dicha demanda. Siguiendo los criterios de priorización e importancia de los proyectos, estos eran considerados según el grado de impacto social que

lograron generar principalmente en aquellas zonas de vulnerabilidad social. Para el programa, éstos constituyen los beneficiarios indirectos quienes fueron identificados con la población objetivo.

Por otro lado, se encuentran los beneficiarios directos, quienes perciben una “ayuda económica no remunerativa” como contraprestación de las tareas desarrolladas en el proyecto. La condición de acceso al beneficio económico se definió según la situación de desempleo y nivel de pobreza, entendida esta última por la de aquellos sujetos que se encontraran por debajo de la línea de pobreza.

Es así como la contradicción es resuelta al identificarse al beneficiario indirecto con la población objetivo, sin necesidad de estar el beneficiario directo incluido dentro de la misma dado el objetivo principal del programa. De esta manera, es posible que los nuevos pobres resultaran ser beneficiarios del Trabajar. Sin embargo existieron “filtros”o condicionamientos que limitaron el acceso de estos aspirantes al beneficio económico.

En primer lugar, cuando el programa denomina al beneficio económico como “ayuda económica no remunerativa” es posible pensar que esta última conceptualización entró en contradicción con el universo social de los nuevos pobres. El término “ayuda” refiere más bien a una idea benéfica, es decir, se contrapone al término “sueldo” que hace referencia a una noción de paga ganada mediante el propio esfuerzo. Considerando que en las trayectorias sociales de la clase media, espacio social del cual provienen los nuevos pobres, ocasionalmente fueron considerados como beneficiarios de la política social argentina, el término “ayuda” es un concepto poco aplicable a su propia situación. Es decir, se considera más factible que en el *habitus* de los nuevos pobres la “ayuda” estuvo más vinculada a una acción realizada que a un beneficio percibido.

Asimismo, en relación al monto del beneficio económico, es de destacar que aquellos proyectos que otorgasen el mínimo establecido por el programa, ciento cuarenta pesos en las dos primeras versiones y ciento cincuenta para el Trabajar III, obtenían un mayor puntaje según este criterio de priorización. Es decir, mientras más bajo fuese el beneficio, el proyecto obtenía una mayor ponderación en este criterio referente a la ayuda económica a los beneficiarios.

Si contrastamos aquellos montos otorgados por el trabajar con las distintas “culturas económicas” (Mora y Araujo, 2000) que caracterizan a los miembros de la clase media, universo simbólico del cual emergieron los nuevos pobres, es posible que los mismos hayan operado como

filtro para el acceso al programa. Aquel universo se constituye por asalariados sindicalizados, no sindicalizados y trabajadores cuentapropistas.

En segundo lugar, el perfil de este beneficiario directo también estuvo moldeado por la lógica del proyecto que definió al Programa Trabajar. Es decir, el desarrollo de las tareas aceptadas y los criterios de priorización para la aprobación de los proyectos operaron como marco de referencia en la definición de beneficiario directo.

Dentro de las actividades aceptadas en el desarrollo de los proyectos, figuraban aquellas tareas manuales y de baja calificación, particularmente aquellas tareas relativas a la construcción. Todos aquellos trabajos que requiriesen un mayor conocimiento y capacitación, como tareas de instalación de equipos, restauraciones de objetos, o bien, demandasen mano de obra calificada, figuraban dentro de las actividades excluidas por el programa.

De ello se desprende que, en la definición de beneficiario directo, se incorporó a la situación de desempleo y pobreza el desarrollo de tareas de baja calificación como criterio de acceso al programa.

En los formularios correspondientes a los beneficiarios, en las categorías referentes a la ocupación principal anterior al ingreso al programa, se incluían desde profesionales o técnicos, personal jerárquico, pasando por comerciantes y trabajadores de los servicios hasta amas de casa o estudiantes. Asimismo, con relación al nivel de instrucción, las categorías abarcaban aquellos aspirantes que no contaban con estudios hasta aquellos que tenían sus estudios universitarios completos.

De este modo, el Programa Trabajar en su descripción formal no excluía a ningún aspirante al beneficio según su nivel de instrucción. Sin embargo, cada una de las tareas anteriormente mencionadas implica un determinado nivel de instrucción y estudio, delimitando el tipo de aspirante al programa. De este modo, y considerando que el universo social del cual provenían los nuevos pobres se caracterizaba por contar con estudios superiores y universitarios y desarrollo de actividades formativas extracurriculares, es posible pensar que se encontraran sobre-calificados para el desarrollo de las tareas aceptadas.

Otro punto de contradicción entre el *habitus* de los nuevos pobres y las condiciones de acceso al Trabajar se identifica en los criterios de priorización que enfatizaron la situación social de los beneficiarios indirectos.

Entre los principales criterios de priorización, en términos de mayor incidencia en el puntaje total del proyecto, se destacan: la localización del proyecto según nivel de pobreza y tipología de los proyectos. Con relación al primer criterio, se observa que obtenían puntajes más elevados los proyectos que estuviesen radicados en zonas de mayor vulnerabilidad social y situación de pobreza. Dado que el programa no especifica la forma en que define las seis situaciones de pobreza que contemplaba, resulta imposible analizar los criterios que operaron en la determinación de los niveles. Sin embargo, se entiende que aquellas poblaciones con mayores niveles de N.B.I eran más proclives a ser contempladas como población objetivo del Trabajar.

Por lo tanto, los nuevos pobres en tanto población ubicada por debajo de la línea de pobreza, difícilmente encabezaron el criterio de priorización según el nivel de pobreza. A ello se agrega el segundo criterio que refiere a la tipología de los proyectos y que establecía una mayor ponderación para los que estuviesen destinados a atender las necesidades de infraestructura sanitaria de los sectores de mayor pobreza.

En consecuencia, el Trabajar priorizaba los proyectos que se enfocasen y estuviesen localizados en los sectores de mayores niveles de pobreza e indigencia. Es decir, que se orientasen a satisfacer las demandas de infraestructura de los sectores de mayores niveles de N.B.I. y pobreza estructural. Este último grupo de pobreza comparte con los nuevos pobres la situación de precariedad material, sin embargo, existen diferencias estructurales entre ambos.

De ello se desprende que la situación de pobreza como marco de referencia para la definición de la población objetivo implica un colectivo tan amplio que resulta contradictorio. Sin embargo, el Trabajar privilegió a aquellos sectores de pobreza estructural “desconociendo” que no comparten el mismo espacio social ni geográfico con los nuevos pobres.

De lo desarrollado surge que en el Programa Trabajar existe una gran asociación entre la definición de la población objetivo, los beneficiarios y la pobreza estructural. La población objetivo era aquella a la cual se le presentaba algún problema de infraestructura que daba origen a las distintas tipologías de proyectos. Así, se la definió en términos de pobreza estructural al ponderar

aquellos proyectos que estuviesen localizados en zonas de mayor pobreza y dirigidos al desarrollo de infraestructura sanitaria. A dicha población se la identificó con los beneficiarios indirectos, es decir, quienes percibían el beneficio derivado de la ejecución de la obra.

Con relación al beneficiario directo, es decir quien percibía la ayuda económica, el programa definió como condición de acceso la situación de desempleo y de pobreza. Sin embargo, es posible identificar “filtros” que limitaron el acceso de los posibles aspirantes y que se desprenden, en primer lugar, de las posibles actividades aceptadas en la ejecución de los proyectos asociadas a tareas de baja calificación. En segundo lugar, se destaca el término “ayuda” y el monto del beneficio. Estos criterios, que obedecían a la lógica del proyecto, definieron el perfil del beneficiario directo incorporando a la situación de desempleo rasgos característicos de la situación de pobreza estructural. De esta manera, se entiende que para el Trabajar los criterios que delimitaron a la población objetivo, y por lo tanto, al beneficiario indirecto, tuvieron una gran influencia en el perfil del beneficiario directo, moldeándolo y, en última instancia, definiéndolo según características distintas a las formalmente enunciadas y a partir de las cuales era posible, en un primer momento, considerar al nuevo pobre como potencial beneficiario.

Autora: María Florencia Avilés – Universidad Siglo 21 – Centro de Estudios Avanzados CEA
Córdoba – floriaviles@hotmail.com

Bibliografía

- SVAMPA, Maristella, *La sociedad excluyente La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Ed. Taurus: Buenos Aires, 2005
- GRASSI, Estela, *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal La otra década infame*, Ed. Espacio: Buenos Aires 2003.
- MINUJÍN, Alberto y ANGUIA, EDUARDO, *La clase media seducida y abandonada*. Ed. Edhasa: Buenos Aires, 2004.
- RODRÍGUEZ ENRIQUEZ Corina y REYES Maria Fernanda *La política Social en la Argentina post- convertibilidad: las políticas asistenciales como respuestas a los problemas de empleo*. Nº 55, CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), Buenos Aires, 2006
- MORA Y ARAUJO, Manuel, "La estructura social de la Argentina: evidencias y conjeturas acerca de la estratificación actual", en *Políticas Sociales*, serie 59, Div. de Desarrollo Social, CEPAL 2002.