

## “El trabajo en el contexto social actual en trabajo en Argentina”

Daniel Arroyo\*  
Buenos Aires/Argentina

### El contexto social latinoamericano:

En los últimos años América Latina ha sufrido numerosos cambios que se evidenciaron en la consolidación de los sistemas democráticos en la mayoría de los países, procesos estructurales de reforma del estado, aumento de las relaciones comerciales dentro de la región y un mayor dinamismo económico manifestado en un crecimiento del PBI per cápita en comparación con la década del `60.

No obstante, la evolución en los últimos años de la pobreza ha mostrado una curva ascendente desde los últimos cuatro años llegando casi a un 45% de la población. Asimismo la indigencia, si bien ha disminuido igual que la pobreza con respecto al año 1990, sigue teniendo valores altos llegando a un 30% del total de la población.<sup>1</sup>

En cuanto **al desempleo**, la situación no dista de ser problemática: la tasa prácticamente se duplicó hacia el año 2003 con relación a 1999. Esta situación es de suma gravedad ya que impacta notablemente sobre aspectos de tipo económicos, políticos y sociales.

Otro aspecto relevante y en concomitancia con los anteriores, es considerar **la desigualdad de los ingresos**. Si utilizamos el coeficiente Gini<sup>2</sup> y lo proyectamos hacia América Latina se observan valores muy altos en comparación con los que presenta el mundo desarrollado con un promedio de 0,30. Brasil con casi el 0,54, Guatemala con 0,47, Colombia con el mismo índice entre otros, demuestran la existencia de alta desigualdad. Exceptuando el caso de Uruguay y Costa Rica, la situación de regresiva distribución de los ingresos se verifica con relación a la participación en el ingreso del 40% de los hogares más pobres y del 10 % de los hogares más ricos. En la mayoría de los países latinoamericanos, los hogares más pobres obtienen entre 11% y 18% del total de los ingresos. Por el contrario, el 10% de los sectores más ricos obtienen entre 31% y 43% de los ingresos.<sup>3</sup>

Esta situación presupone que la desigualdad tiene diversos impactos regresivos sobre el crecimiento económico: reduce los mercados internos, estrecha el número de consumidores en una economía y elimina la posibilidad de escalas de producción con mayor eficiencia. En consecuencia, la inequidad no sólo afecta la ciudadanía democrática de un país sino también coloca serias trabas en el crecimiento económico de mediano y largo plazo.

Por último, esta crítica situación social implica en la región un desafío para todos los actores tanto público como privados, ya que la misma no permite la implementación de acciones acotadas que no produzcan impacto en términos del mejoramiento efectivo de la calidad de vida de las personas. De tal modo, pensar la lucha contra el desempleo y la revalorización del trabajo deberá encararse como política de estado con el objetivo de superar las causas de la exclusión y la marginalidad.

---

\* Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Licenciado en Ciencia Política. Investigador y docente de FLACSO. Profesor de la Universidad de Buenos Aires, San Martín y Belgrano; consultor del BID y Banco Mundial para programas de Desarrollo Local.

<sup>1</sup> Fuente CEPAL

<sup>2</sup> El coeficiente Gini, indicador utilizado internacionalmente, mide la desigualdad en la distribución del ingreso. El mejor Gini del mundo actualmente lo tiene Noruega, Suecia, Dinamarca, y Finlandia, los países nórdicos (los países más equitativos del planeta, con un Gini de 0,25) cuanto más cercano a 0 es hay más equidad, cuando más cercano a 1 hay menos equidad.

<sup>3</sup> Fuente CEPAL, Panorama Social de América Latina 1999-2000.

## **2. La situación social en Argentina**

La Argentina, a partir de la década del '40, mostró una importante integración social caracterizada por la homogeneidad, **pleno empleo**, equitativa distribución de los ingresos y generalidad de los servicios básicos para las mayorías. Esta situación se asociaba a oportunidades de movilidad social y niveles de consumo elevados para gran parte de la población. En este sentido existía una gran valoración del trabajo como un instrumento de ascenso social y mejoramiento de la situación personal.

Desde mediados de los años '70, como consecuencia de la crisis del industrialismo sustitutivo y del profundo cambio tecnológico, como así también de los ajustes estructurales de la década del '90 y el colapso económico del año 2001 y 2002, la situación se modificó sustancialmente, equiparándose sus indicadores sociales a los de América Latina.

Si bien el fuerte crecimiento de 8,7% del PBI que se registró el año 2003, permitió mejorar los indicadores de indigencia, pobreza, desocupación, subocupación y desigualdad, el actual contexto social en la Argentina es de suma gravedad.

El problema del desempleo es posiblemente es uno de los temas más urgentes de la agenda en Argentina; por el costo como recurso ocioso y los efectos negativos tipo social y cultural. La tasa global de desocupación ha mostrado una tendencia marcadamente creciente en las últimas dos décadas. En los años 80 el desempleo presentaba una tendencia creciente y alcanza un pico de 8.1% en mayo de 1989. La década del noventa se caracteriza por altos valores y un índice máximo de 18.4% .

En la actualidad el mercado de trabajo, muestra una leve mejoría con respecto al año 2002- donde había llegado a 24,1%- como consecuencia de la creación de puestos de trabajo genuinos y también por la intervención del Estado en la creación de actividades de contraprestación de los planes sociales destinados a los jefes de hogar desocupados. No obstante, existe un alto índice del desempleo en las regiones metropolitanas del país llegando a un 14,8%.

En cuanto a los indicadores de la pobreza, se puede observar una leve mejoría luego del pico alcanzado en plena crisis, cuando la población pobre era el 53% de la totalidad. Principalmente a partir del segundo semestre de 2003 y el primero de 2004, y como consecuencia del crecimiento del empleo y de la recomposición salarial, los índices de pobreza e indigencia disminuyeron levemente. Sin embargo estos indicadores continúan siendo altos, existiendo hoy 16.496.652 argentinos en situación de pobreza.<sup>4</sup>

Si bien las definiciones de pobreza e indigencia se basan en gran medida en las características de la región, como el oficio, el origen étnico, la edad, el sexo y otras características como la infraestructura, es preciso centrarse en el caso argentino en la problemática de los ingresos. Es decir, que para este caso, una política pública que quiera promover la mejora de la calidad de las mayorías deberá impulsar notoriamente la mejora de los ingresos de las mayorías en condición de vulnerabilidad social, en donde el trabajo deberá cumplir un rol prioritario.

### **1. La intervención pública y las políticas sociales: El Plan "Manos a la Obra"**

Las políticas sociales implementadas a partir del año 2003, se orientan a solucionar el problema de la exclusión social. De esta manera se pusieron en funcionamiento 3 planes nacionales<sup>5</sup> que intentan resolver la problemática de la desnutrición y mala calidad

---

<sup>4</sup> Fuente Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. Argentina.

<sup>5</sup> Se pusieron en práctica el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: "El Hambre más urgente"; El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" y el Plan Familias.

alimentaria, el desempleo, la disminución o falta de los ingresos de la población, como así también la exclusión y marginación de los jóvenes y adultos mayores.

Dentro de las políticas sociales más innovadoras se destaca el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, cuyo propósito es la construcción de una estrategia social que tienda a mejorar la calidad de vida de las familias y que genere condiciones contextuales para lograr un desarrollo social y económicamente sustentable. De esta manera, el Plan busca promover la inclusión social a través de la **generación de empleo** y la mejora de los ingresos de las familias utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social.

El Plan “Manos a la Obra” se constituye como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo productivo y/o comunitario, enmarcadas en procesos locales de inclusión social, destinado prioritariamente a personas, familias y grupos, en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social. Esto implica también relaborizar la cultura del trabajo transformando las necesidades sociales en oportunidades de acción individual o grupal.

En el marco de una situación social con altos índices de desempleo, pobreza y desigualdad, **el nivel local** se presenta como el espacio estratégico para gestar iniciativas que posibiliten mejorar el nivel de vida de la población a través del trabajo, al mismo tiempo que revela las necesidades y expectativas de la ciudadanía en función del rol que debe cumplir el Estado en este nuevo escenario.

De esta manera, se prioriza un **proceso de desarrollo local** relacionado con la idea de crecimiento económico con impacto social, es decir que las actividades que impulsan el crecimiento de la localidad, son acompañadas por medidas que posibilitan una distribución del ingreso en términos de equidad. Asimismo el desarrollo local requiere fomentar aquellas actividades productivas que cuentan con viabilidad económica y que encuentran una identificación histórica y cultural en la población que las desarrolla. Eso es pensar el desarrollo “**desde abajo**” teniendo en cuenta los recursos potenciales del “saber hacer” de la población, y los recursos naturales y materiales con que se cuenta.

El desarrollo local implica una convergencia con la **economía social** que supone expresiones asociativas que no se limitan a sectores populares; debe tener una lógica de **integración de lo laboral**, lo económico, lo educacional y lo social desde las dimensiones legales, crediticias, de tributación, de reconocimiento jurídico de nuevas formas de asociatividad, y sociocultural para permitir desplegar todas sus potencialidades. **La economía social debe entenderse asociada a una estrategia económica distributiva, de equilibrio territorial y de inclusión laboral.**

En consecuencia encarar la articulación entre el desarrollo local y la economía social significa potenciar los recursos y actores existentes en función de la capacidad de inserción de la región en el funcionamiento económico productivo, es decir, actividades que **mejoren los ingresos de las familias y por lo tanto la calidad de vida de la mayoría de la población**. Eso implica enlaces horizontales y transversales entre la economía social y la pública y, a su vez, realizar un acertado diagnóstico acerca de las características de la economía de la zona, los potenciales recursos materiales y humanos ociosos de la zona y de la identificación de los potenciales beneficiarios.

Con el objetivo para promover proyectos productivos que potencien y desarrollen la economía social y la dinámica territorial, el plan desarrolla tres componentes principales. En primer lugar, **el apoyo económico y financiero**, con el objeto de fortalecer la capacidad de los proyectos productivos para mejorar los ingresos de las familias y promover la inclusión social a través de la participación en actividades laborales y comunitarias. Se trata entonces de otorgar financiamiento a proyectos productivos sustentables desde la perspectiva del

desarrollo local quedando las actividades productivas sujetas a las características de cada localidad.

Al mismo tiempo, los proyectos productivos que se desarrollen en el marco del Plan, serán seleccionados teniendo en cuenta la potencialidad que ofrece la actividad desde la perspectiva del perfil de desarrollo local garantizando **condiciones estructurales de cooperación y asociación entre distintos sectores sociales y económicos**. De esta manera el estado nacional involucra en su acción a una gran variedad de experiencias asociativas que comprenden a emprendimientos productivos **unipersonales, familiares, de autoconsumo y los asociativos comerciales**. Atender la necesidades de estas experiencias es de suma importancia para la inclusión social, ya que en los últimos años se han constituido como respuesta frente a la exclusión del mercado de trabajo de bastos sectores y se han multiplicado tomando diferentes modalidades de organización, niveles de producción y grados de integración a los circuitos comerciales, inclusive en varios momentos se constituyeron como ámbitos de contención social frente a la crisis.

Con el objetivo de promover la integración social, el plan también otorga financiamiento a emprendimientos destinados a los beneficiarios del **Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados**, estimulando las potencialidades de los beneficiarios de los PJHD, de modo tal, que estén en condiciones de aprovechar el apoyo económico y financiero desde el Estado de manera autónoma, en emprendimientos productivos a través de los cuales los sujetos generen los recursos económicos para mejorar sus ingresos.

La inclusión social a través de financiamiento debe incluir también a las **cadena productivas** a través del impulso de una vinculación entre emprendedores, y de éstos con las unidades productivas que permitan la construcción de redes de apoyo mutuo, y sobre todo, que deriven en la construcción de un proyecto de desarrollo endógeno. Por otro lado, varios pequeños productores y unidades económicas necesitan de inversiones para mejorar su capacidad de producción como así también una planificación sistematizada que mejore las posibilidades de sustentabilidad del emprendimiento. En este sentido, desde una perspectiva que entiende al estado como promotor del desarrollo el plan desarrolla **estrategias de apoyo a la producción**, en favor de la calidad de la comercialización, reducción de costos y adaptación a nuevas tecnologías. Por último, con el objetivo de procurar un desarrollo local con impacto social el plan otorga la asistencia financiera de fondos solidarios para asistir con micro y pequeños préstamos a emprendimientos autosustentables. Así, se generan condiciones favorables para la producción de bienes y servicios revitalizando las unidades económicas asociativas, familiares o unipersonales en las distintas localidades.

El Plan Manos a la Obra se afirma en la posibilidad de potenciar las prácticas solidarias propias de las unidades de la economía social en sus distintas manifestaciones. La unión de voluntades a través del **fortalecimiento institucional** de los espacios de concertación tras objetivos compartidos y conscientes genera una energía social cuya aplicación a las actividades económicas se convierte en fuerza productiva. De esta manera se promueve la institucionalización instancias de concertación, participación, control y seguimiento de políticas sociales favoreciendo la generación de consensos y la sensibilización de los actores públicos y privados.

Para revitalizar el tejido productivo y social deben recibir algún tipo de formación que potencien su propia capacidad emprendedora. Muchos cuentan sólo con su propia capacidad de trabajo y en consecuencia el resultado se ve reducido por la escasa formación general sobre el sostenimiento y organización de una actividad productiva. En este sentido, el objetivo de **la capacitación y asistencia técnica** prevé brindar acompañamiento integral y asistencia a todos los actores públicos y privados para que puedan aprovechar los recursos e insumos existentes en forma comunitaria, y de posibilitar una escala y

estandarización del producto o servicio que permita potenciar las posibilidades de comercialización de los mismos.

Los jóvenes en la Argentina sufren con especial rigor los fenómenos de exclusión, desempleo y de inserción precaria en el mercado laboral. En este sentido una problemática central que se debe abordar es la expulsión de los jóvenes de bajos recursos del sistema educativo formal en búsqueda de una incorporación temprana al mercado laboral, que incide negativamente tanto en los logros educativos de los jóvenes pobres como en sus perspectivas futuras de inserción en un mercado laboral cada vez más competitivo. Por ello, en el marco del Plan Manos a la Obra, el Programa incluir intenta incentivar las capacidades productivas de los jóvenes entre 18 y 25 años, para mejorar los ingresos de su familia, a través de la promoción de la generación de emprendimientos productivos sustentables. Igualmente genera procesos socio-comunitarios que permitan el desarrollo de capacidades y destrezas de los jóvenes, promoviendo la responsabilidad social y las prácticas solidarias. En consecuencia, las acciones más importantes se concretarán a través de la capacitación en temáticas vinculadas a los jóvenes y también mediante el otorgamiento de apoyo económico a proyectos comunitarios. El tercer elemento del Programa es el **Fortalecimiento de la capacidad institucional** de las áreas de juventud nacionales y provinciales, municipales y de organizaciones no gubernamentales para responder a la problemática de los jóvenes. A través de esta estrategia se busca incrementar la capacidad de los organismos gubernamentales de juventud en la formulación e implementación de políticas de juventud en el nivel provincial y municipal, logrando una mayor articulación con las organizaciones de la sociedad civil.

Por último, con el propósito de superar la exclusión social y al debilitamiento o quiebre de los lazos y vínculos que unen al individuo con la sociedad, el estado **crea un nuevo sujeto económico denominado Efactor de Desarrollo Local y la Economía Social, con el objetivo de participar en la economía en igualdad de condiciones, promoviendo así la inclusión de proyectos recuperando la capacidad y valores de los emprendedores.** El sujeto permite la incorporación a un régimen de Monotributo Social a los emprendedores sin ingresos estables, vinculándolos positivamente a la economía formal y promoviendo su integración socioeconómica.