

Año 5  
Número 6  
Verano 2018

# Revista de Políticas Sociales

# Cuestión social y políticas sociales durante el kirchnerismo: Avances y desafíos pendientes

*"The misery of being exploited by capitalists is nothing compared to the misery of not being exploited at all"*  
(Robinson, 1962: 46).

Agustín Mario

Docente del  
Departamento de Economía y  
Administración, UNM  
amario@sociales.uba.ar

En este artículo analizamos algunas dimensiones de la cuestión social en la Argentina, considerando especialmente lo ocurrido durante el período 2003–2015, así como también las políticas (intervenciones) a través de las cuales el gobierno intentó influir sobre ella. Identificaremos los principales avances en términos de la solución de los acuciantes problemas sociales que se evidenciaban al comenzar la era kirchnerista y, simultáneamente, señalaremos los que constituían –a nuestro juicio– los principales desafíos pendientes hacia finales de 2015. Para ello, el documento se organiza del siguiente modo: en primer lugar, planteamos el problema, la (nueva) cuestión social a partir del enfoque de Robert Castel. Esto nos brinda categorías de análisis centrales, mediante las cuales examinamos, en el segundo apartado, los mercados laborales y las políticas sociales en la Argentina durante el kirchnerismo. En tercer lugar, presentamos las características centrales de la propuesta de Empleador de última instancia (ELR, por su sigla en inglés) o Garantía de empleo (JG), mediante la cual –sostendremos– la Argentina podría completar una red de seguridad social que garantice la inclusión de todos y así, siguiendo a Castel, "hacer sociedad".

## La (nueva) cuestión social: el enfoque de Robert Castel

En *Las metamorfosis de la cuestión social*, Castel sostiene que el desempleo masivo y la precarización laboral, así como la inadecuación de los sistemas clásicos de protección social, caracterizan la situación actual

de "conmoción" que afecta a la condición salarial. La multiplicación de supernumerarios (inempleables, desempleados, precarizados, intermitentes, etcétera) tiene como consecuencia que el futuro sea de incertidumbre. Castel (1997: 16) define a la cuestión social como "una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad... para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia". La cuestión social ("lo social") aparece entonces en el espacio intermedio entre la política y la economía, como expresión –por cierto, paradójica– de la contradicción entre los derechos políticos de ciudadanía y la miseria generada –al menos entre determinadas poblaciones– por la economía capitalista. Los sistemas de regulación –no mercantiles– de esta cuestión social tienen el propósito de llenar esta brecha que existe entre lo político y lo económico.

Para analizar la cuestión social, Castel se basa en la noción de "zonas de cohesión social", las cuales a su vez se encuentran estrechamente relacionadas con el tipo de inserción laboral. Así, la zona de integración incluye a aquellas personas que cuentan con un trabajo estable; la de vulnerabilidad, a quienes tienen un empleo inestable; y la de desafiliación, a aquellos que no tienen ningún tipo de inserción laboral. En el planteo de Castel, la zona de vulnerabilidad ocupa una posición estratégica en tanto hace posible sostener la estabilidad social (siempre que se reduzca –o al menos no se incremente– su tamaño) o, por el contrario, contribuye a alimentar las turbulencias (en la medida en que su tamaño se incremente). En este sentido, Castel (1997: 19) afirma que la cuestión social "se plantea... en los márgenes... pero 'pone en cuestión' al conjunto de la sociedad".

Debe notarse, por un lado, el carácter dinámico del concepto de desafiliación: según Castel, a diferencia del estático concepto de exclusión, la desafiliación permite apreciar –además de la "foto" de la composición de las zonas de cohesión– las transiciones entre zonas. De este modo, integra-

ción, vulnerabilidad y desafiliación pueden comprenderse como procesos. Por otro lado, Castel aclara que la dimensión económica no constituye el rasgo esencial de las zonas de cohesión social. Esto es, no deben confundirse con la pobreza (en tanto insuficiencia de ingresos). En este sentido, ni la pertenencia a la zona de integración implica ingresos "altos" (tener un empleo estable no implicaría que el salario sea necesariamente elevado), ni encontrarse desafiliado conlleva necesariamente la absoluta ausencia de ingresos (tal el caso de las poblaciones asistidas, las cuales cuentan con algún ingreso, aun cuando dicho ingreso no se vincula con la inserción laboral, ya sea actual o pasada).

Lo novedoso de la cuestión social en la actualidad viene dado, de acuerdo con Castel, por el hecho de que el (re)surgimiento de los supernumerarios tiene lugar luego de las protecciones características de la sociedad salarial. Una sociedad salarial en la que tuvo lugar un proceso de desindividualización a través del reemplazo del contrato por el estatuto. Una sociedad de derechohabientes, en la que la desafiliación había sido derrotada por los derechos universales. En pocas palabras, una sociedad en la que todos sus miembros –incluso los más desfavorecidos– eran indispensables. Muy por el contrario, los "inútiles para el mundo" de la actualidad no son siquiera explotados: "de este modo se inaugura una problemática teórica y práctica. Si ya no son actores en el sentido propio del término, porque no hacen nada socialmente útil, ¿cómo podrían *existir* socialmente? Desde luego, por 'existir socialmente' entendemos ocupar un lugar en la sociedad. Pues, al mismo tiempo, están muy presentes, y este es todo el problema, ya que están de más" (Castel, 1997: 19). Surge entonces lo que Castel denomina (nueva) cuestión social: "Si la redefinición de la eficacia económica y de la pericia social tiene que pagarse poniendo fuera de juego a un 10, un 20, un 30 por ciento o más de la población, ¿se puede seguir hablando de pertenencia a un mismo conjunto social? ¿Cuál es el umbral de tolerancia de una sociedad democrática a lo que yo llamaría, más que exclusión, invalidación social? Esta es a mi juicio la nueva cuestión social" (Castel, 1997: 19).

Junto con la cuestión social, se transforman también las formas de administración de lo social. Esto es, en lo que tiene que ver con las políticas sociales se vuelve, en cierto sentido, a la situación anterior a las protecciones –propias de la sociedad salarial– mediante el recurso al contrato de

trabajo y el tratamiento localizado (focalizado) de los problemas sociales.<sup>1</sup> En este sentido operan las políticas de inserción como, por ejemplo, el RMI (ingreso mínimo de inserción) francés, una asignación monetaria a cambio del compromiso de buscar empleo o llevar adelante un emprendimiento. Según Castel, la selección de los beneficiarios de estos programas termina dependiendo de la valoración del agente social acerca del merecimiento de la transferencia, algo ciertamente antagónico a la noción de un derecho. En la misma línea, se fragmenta también el derecho al trabajo: en la política de empleo, el derecho a trabajar queda subordinado a la constatación de una "dificultad particular para conseguir empleo", lo cual "reactiva la lógica de la asistencia tradicional que el derecho del trabajo había combatido" (Castel, 1997: 396).

Ante esta nueva cuestión social (y lo inadecuado de las políticas para abordarla), Castel se pregunta: ¿qué es posible hacer para reintroducir en el juego social a estas poblaciones invalidadas por la coyuntura, y poner fin a una hemorragia de desafiliación que amenaza con dejar exangüe a todo el cuerpo social? Mas específicamente, "en qué pueden consistir las protecciones en una sociedad que se vuelve cada vez más *una sociedad de individuos*" (Castel, 1997: 388). Estos interrogantes remiten, por supuesto, al rol del Estado. Para Castel, el Estado (el poder público) es el único capaz de imponer una mínima cohesión a la sociedad. Para esto, debe –necesariamente– constituir un Estado protector, ya que no hay cohesión social sin protección social. El papel del Estado es, por lo tanto, el de garantizar las condiciones de inclusión de todos los miembros de la sociedad (Castel, 1997).

## La cuestión social en el kirchnerismo: mercados laborales y políticas sociales en Argentina (2003–2015)

Luego del estallido de la crisis a finales de 2001, la Argentina implementó, desde abril de 2002, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en

1. Ana Arias lo denomina "Modelo de asistencia y promoción" (Arias, 2012), en el que predomina la asistencialización de la política social (estigmatizante). Luciano Andrenacci y Daniela Soldano (2006) se refieren a este tipo de intervención como "Política Asistencial", la cual se vuelve preponderante en la Argentina durante la década de 1990, en detrimento de los otros dos componentes de la política social: la política laboral y la política de servicios universales.

adelante, Jefes), intentando abordar el fuerte incremento del desempleo, la pobreza y la consecuente emergencia social (CELS, 2003; Marshall, 2004). Si bien técnicamente constituía la cuarta fase del Plan Trabajar –implementado desde mediados de la década de 1990–, el Jefes representó un cambio significativo respecto de las políticas sociales que se habían implementado hasta el momento, especialmente por la magnitud de su cobertura. En poco tiempo, para mayo de 2003, el programa había alcanzado su máximo número de participantes, llegando a casi dos millones de personas, lo cual representaba alrededor del 13% de la fuerza laboral (Golbert, 2007).

Inicialmente concebido como una política de empleo que proveería el pago de 150 pesos por mes al jefe o jefa de hogar a cambio de trabajar en servicios comunitarios y actividades de construcción o mantenimiento –siempre que en el hogar vivieran niños y adolescentes menores de 18 años, personas con discapacidad o mujeres embarazadas–, el Jefes se transformó



rápidamente en un híbrido, ya que muchos beneficiarios no realizaban contraprestación laboral alguna. Esto se debió, entre otros motivos, a las dificultades administrativas relacionadas con la inesperada masividad del programa. De hecho, uno de los más sorprendentes resultados del Jefes fue la gran afluencia de mujeres: como el programa estaba limitado a una persona por hogar, una estrategia habitual consistía en que fuera la esposa quien se inscribiera al Jefes mientras su marido continuaba activo (ya sea trabajando o buscando) en el sector informal. Esta “re-activación” de las mujeres era considerada por las autoridades como un aspecto negativo del programa (Tcherneva y Wray, 2005). Además, la arbitrariedad que implicaba el hecho de que la contraprestación laboral no fuera exigida para todos los beneficiarios junto con el clientelismo (Tcherneva y Wray, 2005) derivado del hecho de que el acceso al programa se limitara a un miembro por hogar y, especialmente, de que la inscripción tuviera una fecha límite, fueron socavando la popularidad del Jefes.

A partir de la asunción del nuevo gobierno, en mayo de 2003, se plantea una nueva estrategia en el abordaje de la cuestión social, una estrategia en la que el Jefes sería gradualmente eliminado. De hecho, el número de participantes del programa declinó sostenidamente desde su pico de mayo de 2003. Parte de la declinación en el número de participantes del programa se debió a beneficiarios que lograban emplearse en el sector privado. No obstante, un número significativo de personas migró a otros dos programas: el Plan Familias por la Inclusión Social (en adelante, Familias) y el Seguro de Capacitación y Empleo (en adelante, SCE). De este modo, se buscaba reemplazar al Jefes con una combinación de compensación por desempleo para la población “económicamente activa” (en gran parte, varones) y transferencias para “inactivos” (principalmente, mujeres). El SCE proveería un seguro por tiempo limitado a los “empleables” y, conforme la economía mejorara, los beneficiarios se incorporarían al mercado laboral privado. El Familias otorgaría una asignación familiar a los “inempleables” (Decreto 1506/2004).<sup>2</sup>

2. Bajo el supuesto de que las mujeres que participaban del programa eran “artificialmente” introducidas a la fuerza laboral y que su trabajo no era “productivo”, ya que en muchos casos su producto no se vendía en el mercado, el diagnóstico era que las mujeres del programa eran “inempleables” y, por ende, no debían trabajar (ni buscar trabajo), sino volver a la inactividad, aunque, claro está, ahora con una asignación familiar. Además de reforzar estereotipos (los varones son los que deben trabajar; las mujeres deben cuidar a sus hijos) y de considerar como productivas sólo a las actividades validadas por el mercado (Archer, 2004),

El Familias (CELS, 2007) fue, hacia finales de 2009, profundizado con una reforma al sistema de asignaciones familiares que implicó la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), política que hizo posible que (prácticamente) la totalidad de los niños y adolescentes menores de 18 años cuenten con un ingreso, independientemente de la situación laboral de sus padres (CENDA, 2010; CIFRA, 2010; Lo Vuolo, 2009; Lozano et al, 2009; Mario, 2014). En la misma línea, resultó de gran relevancia la ampliación de la cobertura jubilatoria a una gran proporción de adultos mayores que no eran elegibles para el beneficio contributivo, así como también la extensión de pensiones no contributivas a personas con discapacidad (Rofman y Olivieri, 2011).

La estrategia de abordaje de la cuestión social en la era kirchnerista se basó, entonces, en dos "mecanismos de inclusión" principales: la seguridad social y el mundo del trabajo. Para los que no deben –o no pueden– trabajar (niños y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad) se expandió la seguridad social, garantizando un ingreso independientemente de la vinculación de las personas con el mundo del trabajo. En tanto, para las personas en edad laboral se apostó, por un lado, a políticas de estímulo de la demanda agregada y el crecimiento económico, y por el otro a políticas del lado de la oferta para "mejorar a los trabajadores" (incrementar la empleabilidad) a través de la capacitación. En pocas palabras, una economía en expansión generaría, eventualmente, empleo para todos.

¿Cómo resultó la estrategia? A pesar de que desde el segundo semestre de 2013, el INDEC discontinuó la publicación de información oficial sobre pobreza por ingresos, en Mario (2017a) analizamos la evolución de la pobreza para el período 2003-2015, con base en la nueva metodología utilizada por el INDEC desde que se reanudó la publicación oficial sobre la temática en septiembre de 2016. Allí mostramos que la pobreza en personas se redujo, entre 2003 y 2015, en casi un 50 por ciento: desde el 59,4 por ciento de la población en 2003 hasta el 31,5 por ciento en 2015. Más fuerte aún resultó la reducción de la pobreza extrema (o indigencia),

la cual disminuyó en casi tres cuartas partes: desde un 22 por ciento en 2003 hasta un 6 por ciento en 2015. De modo que, al menos en términos de sus efectos sobre la pobreza, la estrategia tuvo resultados positivos. Buena parte de la reducción de la pobreza puede ser atribuida a la expansión de la seguridad social (y su indexación por inflación) comentada más arriba. Esto puede apreciarse, por ejemplo, al considerar que el grupo etario para el que más se redujeron las tasas de pobreza e indigencia fueron los mayores de 65 años (Mario, 2017a).

La inclusión a través del mundo del trabajo también parece haber tenido éxito. El crecimiento económico durante la expansión de la era kirchnerista ha sido robusto. Tal vez lo más importante, la expansión parece haber movido exitosamente a la economía hacia, sino al pleno, al menos a un elevado nivel de empleo. De acuerdo con el INDEC, la tasa de desempleo oficial ha caído al 5,9 por ciento en el tercer trimestre de 2015, el nivel más bajo en casi tres décadas; específicamente, desde octubre de 1987, cuando la tasa de desempleo abierto alcanzaba al 5,7 por ciento de la población activa. La tendencia de largo plazo a la caída de los salarios reales que comenzó a mediados de los 70 se ha detenido. De hecho, el poder adquisitivo del salario promedio de la economía argentina subió hasta niveles que no se veían desde hace, por lo menos, dos décadas. Los salarios reales han aumentado 84 por ciento desde 2003, el período más largo de aumentos sostenidos al menos desde 1950 (González, 2011). Para Aldo Ferrer, por ejemplo, la economía argentina se encontraba, hacia 2014, en las proximidades del pleno empleo: "la progresiva apreciación del tipo de cambio y la inyección de gasto público en una *situación cercana al pleno empleo de la capacidad productiva y la mano de obra* generaron el actual escenario de incertidumbre y deterioro de las expectativas. Esto se reflejó en el aumento de las presiones inflacionarias" (Ferrer, 2014: 7, énfasis agregado).

De hecho, la mayor reducción, en términos relativos, de la tasa de desempleo abierto de las personas con bajo nivel educativo ha sido utilizada como evidencia de que la situación ocupacional mejoró para todos los grupos poblacionales: "La reducción de la desocupación se extendió a todos los estratos y grupos sociales, incluso en aquellos que presentaban, al menos en teoría, mayores restricciones para acceder al empleo. Se advierte que la cantidad de desocupados de bajo nivel educativo... se reduce en un porcentaje muy superior al promedio de los desocupados" (MTEySS, 2010: 38). En esta línea, se generó un consenso entre los analistas de los mercados

---

el diagnóstico de las autoridades dejó de lado evidencia indicativa de que los participantes del programa deseaban trabajar, independientemente del nivel salarial (Garzón de la Roza, 2006; Pastoret y Tepepa, 2006). De hecho, este efecto habría sido mayor cuanto menor era el nivel de calificación y educativo de la persona, y menor el nivel de ingreso del hogar al que pertenecía. Incluso, en algunos casos se observaba una preferencia por trabajar versus la percepción de una transferencia de igual monto sin contraprestación.

laborales acerca de que la informalidad sería el principal desafío pendiente del mundo del trabajo de la era kirchnerista. En pocas palabras, el problema estaría dado por la calidad del empleo, no por el volumen de la ocupación.

Sin embargo, creemos que hay varios elementos para dudar de este (optimista) diagnóstico (Mario, 2016). En primer lugar, entre 2003 y 2015, la población de 25 años o más creció en 3,8 millones, mientras que la cantidad de ocupados lo hizo en 3,2 millones. Es difícil sostener que la economía argentina alcanzó la ocupación plena cuando el incremento del empleo no alcanzó siquiera para compensar el aumento de la población. De modo más importante, encontramos que de los 3,2 millones de nuevos puestos de trabajo creados entre 2003 y 2015, 3,3 millones fueron para la mitad de la población que al menos terminó la secundaria, dejando una destrucción neta de cien mil empleos para la otra mitad del mismo grupo poblacional que no completó la secundaria.<sup>3</sup> La combinación de políticas "keynesianas" para estimular la demanda y aquellas destinadas a incrementar la empleabilidad no fue suficiente para generar oportunidades de empleo para los trabajadores de menor calificación. Si bien el grado de sub-utilización de la fuerza laboral se redujo, continuaba en niveles relativamente elevados en la parte baja del continuo de calificaciones, quienes típicamente se encuentran fuera de la fuerza laboral y, por lo tanto, no son contabilizados como oficialmente desempleados.

En resumen, la estrategia para abordar la cuestión social durante el kirchnerismo se basó en dos pilares: la seguridad social y el mundo del trabajo. La expansión de la seguridad social contribuyó a una significativa reducción de la pobreza. En tanto, si bien la economía se expandió y se crearon millones de nuevos puestos de trabajo, esto no fue suficiente para generar oportunidades de empleo para quienes no completaron el secundario. Más aún, la eliminación gradual del Jefes operó específicamente en detrimento de las oportunidades laborales de este grupo poblacional (Mario, 2016).

3. Este resultado difiere del que reportan tanto Damill et al (2011) como Beccaria y Maurizio (2012), quienes encuentran un aumento en términos absolutos de la ocupación de personas con nivel educativo bajo considerando la estructura del empleo hasta 2010. La diferencia se explica por el hecho de que los citados autores limitan su análisis a lo que denominan empleo "genuino", esto es, el nivel de ocupación neto de los planes de empleo (el más importante de los cuales fue el Jefes). Esto revela que el Jefes llegaba, principalmente, a los grupos con bajo logro educacional (léase, secundaria incompleta). Dicho de otro modo, la gradual eliminación del Jefes afectó especialmente a los trabajadores de baja calificación, quienes tienen mayor probabilidad de encontrarse bajo la línea de pobreza.

En términos de las zonas de cohesión social de Castel, es evidente que durante el kirchnerismo se observaron transiciones desde la zona de desafiliación a las de integración (muy especialmente) y vulnerabilidad (en menor medida). Como mencionamos anteriormente, se creó un gran número de empleos, en su mayoría de tipo formal.<sup>4</sup> Además, se redujo fuertemente el desempleo. Sin embargo, la expansión de la seguridad social se basó, en buena medida, en la incorporación de componentes no contributivos –como en el caso del sistema de asignaciones familiares– o semi-contributivos –en el caso de las moratorias previsionales. Es decir, se trató de políticas tendientes a la universalización que reconocieron el derecho al ingreso con independencia de la vinculación con el mundo del trabajo.<sup>5</sup> ¿Serían entonces poblaciones asistidas, es decir, desafiliados no pobres? Parece cuando menos difícil sostener esto, en tanto la expansión de la seguridad social no se basó en los mecanismos característicos de las políticas asistenciales (pruebas de medios para "garantizar" el merecimiento, y así evitar "errores de inclusión"). Muy por el contrario, el hecho de haber reconocido el derecho a las asignaciones familiares –en el caso de los niños y adolescentes– y a la jubilación –en el caso de los adultos mayores– permite ubicar, según creemos, a estas poblaciones en una zona de integración, aunque de una naturaleza diferente, independiente del mundo del trabajo.<sup>6</sup>

4. Una limitación que suele señalarse respecto del enfoque de Castel para analizar la cuestión social viene dada por ciertas características específicas del caso argentino que lo harían incomparable con la situación francesa: "La reflexión sobre la crisis de la sociedad salarial basada en el trabajo asalariado en Europa no se puede comparar con el caso latinoamericano o argentino... La Argentina fue, sin embargo, uno de los países con mayor grado de asalarización pero con un cuarto de ella bajo condiciones informales o precarias" (Álvarez Leguizamón y Arias, 2016: 459). Más allá de las innegables diferencias entre los mercados laborales de Francia y Argentina, el enfoque de Castel cuenta con herramientas para considerar la informalidad, tal el caso de la zona de vulnerabilidad.

5. A partir del aumento del consumo de los sectores populares –la coexistencia de pobreza y consumo a la que se refiere Kessler (2011)–, Arias (2015) sostiene que, a diferencia del modelo de asistencia y promoción, este nuevo modelo de intervención social, que reconoce el "derecho a la asistencia", integra a partir del consumo: "Si en la etapa anterior se describía la asistencialización de la política social, en esta etapa podríamos hablar de una previsualización de la política social y también fuertemente de una monetarización de la misma" (Arias, 2015: 73).

6. Filgueira (2013) se preocupa porque la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios de las políticas sociales podría generar que adopten pautas de consumo de los sectores medios, mayormente segmentados y obtenidos en el sector privado. Esto debilitaría a los sistemas públicos (de educación, transporte, etcétera), volviendo a los sistemas de protección no contributiva insostenibles desde el punto de vista político, a través de una

No obstante, la estrategia de inclusión del kirchnerismo –específicamente la parte que descansaba en el mundo del trabajo– no logró integrar a los trabajadores de menor calificación. Se trata de los que Castel denomina “supernumerarios”, los “inútiles para el mundo” que ni siquiera cumplen un rol como ejército de reserva. En Mario (2016) estimamos en 3,7 millones el número de trabajadores “potencialmente empleables” en 2015, un guarismo que excede en varias veces a los 744.000 oficialmente desempleados. Lamentablemente, el reemplazo de la creación directa de empleo –a través del Jefes– por políticas de mejora de la empleabilidad –como, por ejemplo, el seguro de capacitación y empleo– no permitió que se ampliaran las oportunidades laborales para estos grupos. Es como intentar socorrer a una persona que se está ahogando arrojándole un libro que le enseña a nadar, en lugar de un salvavidas.

## El enfoque del empleador de última instancia para abordar la cuestión social

En este apartado exponemos los rasgos centrales de la propuesta de Estado como Empleador de Última Instancia (en adelante ELR) (Minsky, 1965; Wray, 1997). Argumentamos que una garantía universal de empleo permitiría complementar los avances realizados durante la era kirchnerista en términos de garantizar un ingreso a quienes no deben o no pueden trabajar, al asegurar –independientemente de la fase del ciclo económico– el acceso a un ingreso a todas aquellas personas en edad laboral dispuestas a –al menos– vender su tiempo al gobierno. El ELR consiste en la garantía de una demanda de trabajo infinitamente elástica al salario del programa: todo el que esté dispuesto a trabajar al salario del programa podrá contar con un puesto de trabajo. Por lo tanto, por definición, se elimina el desempleo

---

sensación de injusticia fiscal. Creemos que la mejor solución para el “problema” planteado por Filgueira es mejorar los sistemas públicos: muchas familias deciden enviar a sus hijos a escuelas privadas por los problemas evidenciados por (algunas) públicas, no por emular a la clase media. Lo mismo puede decirse respecto de los seguros médicos privados versus el hospital público. Un programa de empleador de última instancia, cuyo diseño básico se discute en el próximo apartado, podría perseguir estos objetivos: por ejemplo, utilizar a los trabajadores desempleados en mejorar o construir hospitales, o brindar servicios personales de cuidado a grupos poblacionales específicos.



involuntario. Se sigue lógicamente que el ELR no puede tener requisitos de calificación laboral: debe garantizar un empleo "adaptando el empleo al trabajador". Además, el salario del programa se convierte en el salario mínimo efectivo de la economía. En un sentido, el gobierno "crea un mercado" para el trabajo no demandado por el sector privado: el trabajo menos calificado, o trabajo ordinario en el sentido de Keynes (1936). En una expansión, se reduce el *pool* de trabajadores ELR y disminuye el gasto. Así, el ELR pone un techo al aumento del gasto: vende trabajo para evitar que aumente su precio. Por el contrario, en una recesión, aumenta el *pool* de trabajadores ELR y se incrementa el gasto. Así, el ELR pone un piso a la caída del gasto: compra trabajo para evitar que disminuya su precio. De este modo, el diseño del programa garantiza que el pleno empleo se mantenga a través del ciclo económico. A continuación, nos referimos brevemente a tres de los principales interrogantes que suelen surgir al presentar el ELR: i) ¿podemos pagar el ELR?; b) ¿no sería inflacionario?; y c) ¿por qué no simplemente garantizamos un ingreso, sin los problemas inherentes a la gestión de un programa de empleo ni los elementos de coerción a la participación laboral que el ELR implica?

De acuerdo con la Teoría del Dinero Estatal (Knapp, 1905), el dinero es aquello que es necesario para pagar impuestos. El Estado impone una obligación tributaria y, de ese modo, se asegura que, al menos para pagar el impuesto, el público deba hacerse del dinero estatal. De aquí que, según el cartalismo, no es en absoluto necesario que el dinero tenga un valor intrínseco para que sea aceptado: el dinero es una "criatura del Estado" (Lerner, 1947). El dinero es, entonces, un monopolio público: el Estado no necesita recaudar impuestos para poder gastar, más bien el público necesita que el Estado gaste para poder pagar impuestos. Una vez que se comprende la naturaleza del dinero moderno, resulta absurdo que siga habiendo desempleo involuntario. Esto es: personas dispuestas a trabajar a cambio de dinero. En lugar de analizar el costo de emplear a las personas –virtualmente nulo–, lo que debería considerarse es el costo (económico y social) del desempleo. Esta es, en nuestra opinión, la más fuerte justificación para un programa de ELR.

Respecto de la segunda cuestión, no solamente sostenemos que el ELR no sería necesariamente inflacionario, sino que podría utilizarse incluso para controlar la inflación. Si la inflación superara el objetivo del gobierno, se dispararía una política fiscal más contractiva procurando incrementar la cantidad de trabajadores en el programa, y viceversa (Mitchell, 1998). Es

decir que "en lugar de utilizar un *stock* amortiguador de desempleados para disciplinar la puja distributiva, el ELR lo consigue a través de cambios en la composición del empleo. El pleno empleo es mantenido" (Mitchell y Mosler, 2001: 224). En pocas palabras, en lugar de la práctica usual de intentar controlar la inflación incrementando el desempleo, bajo un ELR esto podría conseguirse –en caso de considerarse deseable– incrementando el *pool* ELR, pero sin afectar el pleno empleo.

Una crítica usual al ELR es que muchos de sus objetivos podrían alcanzarse a través de un ingreso ciudadano (IC), es decir, una transferencia monetaria pagada a todos los ciudadanos de manera incondicional (Van Parijs, 1991; Lo Vuolo, 1995). Como mencionamos arriba, el dinero es un caso básico de monopolio público. Por lo tanto, el valor del dinero debe depender (inversamente) de los precios que paga el gobierno. Por ejemplo, en el marco de un ELR que pagara un salario de 10 pesos por hora, el valor de la moneda –el peso– sería de 6 minutos de trabajo ordinario. Supongamos ahora que se implementara un ingreso ciudadano que pagara el mismo monto mensual –suponiendo una jornada semanal de 40 horas, esto daría lugar a una suma de 1.600 pesos por mes. Asumamos, sólo a fines ilustrativos, que cobrar el ingreso ciudadano implicara media hora de "trabajo" de gestión o trámites bancarios. Ahora, 1.600 pesos representarían media hora de trabajo, por lo que resulta evidente que el valor de un peso será significativamente inferior al que imperaría bajo el ELR. La pregunta que surge es: ¿quienes ahora reciben 1.600 pesos por media hora de "trabajo", estarán dispuestos a ofrecer una media hora adicional por 5 pesos, que es lo que pagaría el ELR por ese tiempo de trabajo? O, visto de otro modo, ¿estarán dispuestos a ofrecer 159,5 horas adicionales por 1.595 pesos? Resulta bastante inverosímil sostener que la implementación de un ingreso básico no tendrá efectos sobre la participación laboral, especialmente sobre la de aquellos trabajadores de salarios más bajos.

Por supuesto, podría argumentarse que, en la actualidad, los gobiernos proveen dinero en forma "gratuita" –sin tener que hacer nada a cambio– cuando pagan los beneficios de la seguridad social. En la Argentina, por ejemplo, el gobierno paga jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y el seguro de desempleo, programas que no requieren la realización de una contraprestación. Sin embargo, esta provisión de dinero "gratuito" no devalúa la moneda: el peso continúa pudiendo comprar bienes y servicios. La clave que, en definitiva, evita la pérdida del valor de la moneda es el hecho de que estos programas no son para todos, sino sólo para ciertos grupos



KROMBERG  
& SCHUBERT

KROMBERG  
& SCHUBERT

KROMBERG  
& SCHUBERT

poblacionales. De este modo, se garantiza que siga habiendo personas que necesiten trabajar –o vender otros bienes o servicios– para obtener aquello que es necesario para pagar impuestos (dinero). El ingreso ciudadano, por el contrario, sería pagado a todos los miembros de la sociedad con el objetivo explícito de que las personas no necesiten trabajar para vivir (Lo Vuolo, 1995), y por lo tanto tampoco para pagar impuestos. La consecuencia lógica –aunque ciertamente no inmediata– será una oferta de mano de obra –y por ende de bienes y servicios– achicándose continuamente, tal que eventualmente no se generan ingresos para ser distribuidos. En pocas palabras, el ingreso ciudadano daña el propio proceso de generación de ingresos sobre el que se basa. En el extremo, si todos ejercitan su “opción de salida” (Howard, 2005), el sistema se torna indeterminado. El problema es que el diseño del ingreso básico no cuenta con un mecanismo que asegure que el trabajo necesario para producir los bienes y servicios que la sociedad necesita –y desea– se lleve a cabo<sup>7</sup> (Mario, 2017b).

## Reflexiones finales

El objetivo del artículo fue analizar algunas dimensiones de la cuestión social en la Argentina, considerando especialmente lo ocurrido durante el período 2003–2015, así como también las políticas a través de las cuales el gobierno intentó influir sobre ella. En primer lugar, planteamos continuidades y rupturas de la cuestión social en la actualidad a partir del enfoque de Robert Castel. Destacamos la centralidad que el autor otorga al mundo del trabajo –en particular, a la estabilidad del empleo asalariado– en lo que respecta a la cohesión social. El incremento de los supernumerarios no puede ser resuelto por las nuevas formas de administración de “lo social” –que sólo intentan “borrar esa presencia”– y, en consecuencia, pone en cuestión a la sociedad toda. Ante esta situación, Castel –aun cuando reconoce que no es posible “volver” a la sociedad salarial ni a las protecciones

que la caracterizaban– se pregunta cuál podría ser el rol del Estado ante esta nueva cuestión social, y sostiene que sólo un Estado protector puede garantizar la cohesión social. Resta definir entonces el carácter específico de estas (nuevas) protecciones.

El análisis de la cuestión social en la Argentina durante el kirchnerismo, llevado a cabo en el segundo apartado, brinda algunos elementos para intentar responder el interrogante sobre las características de las protecciones en la actualidad. Argumentamos que la estrategia de inclusión del kirchnerismo se basó centralmente en dos pilares: la expansión de los componentes no-contributivos o semi-contributivos de la seguridad social, y el mundo del trabajo. Para buena parte de la literatura, al finalizar la era kirchnerista, el principal desafío en términos de las condiciones laborales era reducir la informalidad. Es decir, el problema del volumen del empleo se consideraba (prácticamente) resuelto y restaba ocuparse de la calidad del mismo. Vimos que si bien el empleo aumentó, lo hizo menos que la población. Lo que es más importante, para quienes no terminaron el secundario se observó una destrucción neta de empleo. A esto contribuyó decisivamente la eliminación gradual del Jefes. De modo que no puede decirse que el empleo haya llegado a todos. En cambio, la expansión de la seguridad social –y su indexación por inflación– fue decisiva en la importante reducción de la pobreza que tuvo lugar durante el período. Hacia finales de 2015 (prácticamente) todos los niños, adolescentes y adultos mayores tenían garantizado un ingreso.

Por último, describimos los lineamientos centrales de la propuesta de empleador de última instancia (ELR), argumentando que el mismo *podría contribuir a resolver buena parte de los desafíos que existían a finales de 2015 en términos de la cuestión social*. En cierto sentido, un ELR podría incluso ser consistente con los lineamientos de Castel en lo que tiene que ver con el rol del Estado, en tanto *garantizaría el derecho al trabajo y, de ese modo, la inclusión social*. Luego de presentar el diseño del programa, nos referimos brevemente a tres interrogantes que suelen aparecer al discutir el programa: cómo se financiaría una garantía de empleo universal; no generaría inflación; y, por qué no implementar, en cambio, un ingreso ciudadano. Aunque cada una de estas cuestiones merece un tratamiento detallado –se brindan referencias al respecto–, nos referimos sucintamente a ellas.

De acuerdo con Castel, la cuestión social se ha transformado. A diferencia de lo que ocurría en la sociedad salarial, en la que el empleo era el instrumento de inclusión por excelencia –y también el eje a partir del cual

7. La crítica al ingreso ciudadano no es, por lo tanto, de carácter moral o ético. No creemos que el público deba trabajar para “merecer” el acceso a la política social. Por el contrario, la crítica es eminentemente económica: en una economía monetaria es necesario generar incentivos a la participación en la fuerza laboral o, lo que es lo mismo, mecanismos –no solamente voluntarios– para que se produzcan los bienes y servicios que la moneda (el ingreso) pretende comprar.

se constrúan las protecciones–, el desempleo masivo y prolongado es una característica del paisaje social actual. En pocas palabras, sistemáticamente existen personas que a los ojos del mercado no tienen valor, y por lo tanto son dispensables, supernumerarios. Este "ejército de reserva" de desempleados es incluso utilizado como instrumento antiinflacionario. Ante este estado de cosas, el ELR permitiría eliminar el desempleo involuntario, al tiempo que establecería un piso para las condiciones laborales en el sector privado. Pero, además, *el ELR implicaría redefinir (ampliar) el significado del trabajo* al remunerar actividades no valoradas en el mercado. Resulta una obviedad que, por ejemplo, si los trabajadores del programa realizaran actividades de limpieza ambiental estarían llevando a cabo una tarea socialmente útil, más allá de que ninguna empresa privada lo encuentre rentable.

Creemos, en definitiva, que es necesario trascender la –falsa– dicotomía que suele plantearse en el debate entre las garantías universales de ingreso y empleo. En todo caso, el empleador de última instancia demuestra cómo podría ser implementado un ingreso de participación o mínimo cívico. Todo sistema económico requiere que al menos una porción de la población trabaje de modo que se produzcan los bienes y servicios que determinan las condiciones de vida. La economía no puede descansar en un mecanismo de participación puramente voluntaria en el proceso de producción. Sin embargo, *una garantía de empleo junto con un ingreso básico para los jóvenes, adultos mayores y discapacitados de todas las edades constituiría una síntesis entre ambas propuestas que haría posible trascender el falso debate ingreso versus trabajo, una alternativa de política a nuestro alcance, que puede contribuir a –parafraseando a Castel– "conjurar el riesgo de fractura de la sociedad"*. La Argentina ha avanzado decididamente en la garantía de un ingreso a los que no pueden o no deben trabajar, en lo que ha constituido un hecho histórico. Resta entonces garantizar un empleo a los que quieren trabajar.

## Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, S. y A. Arias (2016): "Los estudios sociales sobre la pobreza", en *Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, CLACSO.
- Andrenacci, L. y D. Soldano (2006): "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo.
- Archer, M. (2004): *The meaning of the priority of labour*. Vaticano: Vatican City Press.
- Arias, A. (2012): *Pobreza y modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de Asistencia y promoción*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Arias, A. (2015): "Modelo de Asistencia en momentos de aumento de consumo". *Revista de Políticas Sociales*, 2. Universidad Nacional de Moreno.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2012): "Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina. 1990-2010". *Desarrollo Económico*, 206.
- Castel, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS (2003): *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires, CELS.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS (2007): *Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Colección investigación y análisis. Buenos Aires, CELS.
- CENDA (2010): *La asignación universal por hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo*. Documento de trabajo 12.
- CIFRA (2010): *La asignación universal por hijo a un año de su implementación*. Documento de Trabajo 7.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2011): "Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All. An Analysis of the Argentine Experience". *Employment Working Paper Series*, 109, ILO, Ginebra.
- Ferrer, A. (2014): "El pecado original de la economía argentina". *Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur, 177.
- Filgueira, F. (2013): "Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, volumen 22, número 2, ICP-Montevideo.
- Garzón de la Roza, G. (2006): *Continued Struggle for Survival: how Plan Jefes y Jefas affected poor women's lives in Greater Buenos Aires, 2002-2005*. Masters Thesis in Development Management and Policy, Georgetown University.

- Golbert, L. (2004): "¿Derecho a la inclusión social o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". *Serie Políticas Sociales* 84.
- Golbert, L. (2007): "Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina", en *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*. Santiago, CEPAL.
- González, M. (2011): "La relación de largo plazo entre patrones de crecimiento y mercado de trabajo. Un análisis sobre los salarios en Argentina entre 1950 y 2006". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Howard, M. (2005): "Basic Income and Job Guarantees: alternatives or complements? *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2-1.
- Kessler, G. (2011): "Exclusión social y desigualdad ¿Nociones útiles para pensar la estructura social argentina?". *Laboratorio/on line, Revista de estudios sobre cambio social*, año XII, número 24. Buenos Aires.
- Keynes, J. ([1936] 2005): *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Knapp, G. ([1924] 1973): *The State Theory of Money*. New York: Augustus M. Kelley.
- Lerner, A. (1947): "Money as a Creature of the State". *American Economic Review*, 37.
- Lo Vuolo, R. (1995): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciopp-Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. (2009): *Asignación por hijo*. Serie Análisis de Coyuntura 21, CIEPP.
- Lozano, C., T. Raffo y A. Rameri (2009): *¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?* Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires.
- Mario, A. (2014): "La Asignación Universal por Hijo en Argentina: Impacto de algunas Reformas sobre el Bienestar Social". *Estudios del Trabajo*, 47.
- Mario, A. (2016): "¿Puede una expansión económica generar empleo para todos?: evidencia de la era kirchnerista". *Realidad Económica*, 303, Buenos Aires.
- Mario, A. (2017a): "Sobre la herencia y la pobreza cero: pobreza absoluta por ingresos en Argentina (2003-2016)", en *Territorio y políticas públicas en el Sur*. Buenos Aires, Biblos.
- Mario, A. (2017b): "Política social y condicionalidad: ¿puede el Ingreso Ciudadano alcanzar sus objetivos?". *Debate Público*, 13, Buenos Aires.
- Marshall, A. (2004): "Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts". *ILO Employment Strategy Paper* 13.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010): *Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010*. Buenos Aires, MTEySS.
- Minsky, H. (1965): "The Role of Employment Policy". *Hyman P. Minsky Archive*. Paper 270.
- Mitchell, B. (1998): "The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment". *Journal of Economic Issues*, 32-2.
- Mitchell, B. y W. Mosler (2001): "Unemployment and fiscal policy", en *Unemployment: the Tip of the Iceberg*. Sydney, CAER/UNSW Press.
- Pastoret, C. y M. Tepepa (2006): "Community Development and ELR: A Gender-Aware Perspective. The Jefes y Jefas Program in Argentina". *Employment Guarantee Policies: Theory and Practice*, a Conference of the Levy Economics Institute of Bard College.
- Robinson, J. (1962): *Economic Philosophy*. London, Penguin Books.
- Rofman, R. y M. Olivieri (2011): "La cobertura de los sistemas previsionales de América Latina: conceptos e indicadores". *Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales* 7, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Tcherneva, P. y R. Wray (2005): *Gender and the Job Guarantee: The impact of Argentina's Jefes program on females heads of poor households*. Working Paper 50, CFEPs.
- Van Parijs, P. (1991): "Why Surfers Should be Fed: The Liberal Case for Unconditional Basic Income". *Philosophy and Public Affairs* 20-2.
- Wray, R. (1997): *Government as Employer of Last Resort: Full Employment without Inflation*. Working Paper 213, Levy Institute.