

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.

# **Dispositivos y mecanismos de regulación de la conflictividad laboral. Los planes sociales en Argentina pos 2001 .**

Gerardo Avalor y Candela de la Vega.

Cita:

Gerardo Avalor y Candela de la Vega (2009). *Dispositivos y mecanismos de regulación de la conflictividad laboral. Los planes sociales en Argentina pos 2001. 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/000-062/640>

*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>.*

# **Dispositivos y mecanismos de regulación de la conflictividad laboral**

**Los planes sociales  
en Argentina pos 2001**

**Gerardo Avalle**

*Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Universidad Católica de Córdoba  
avallegera@hotmail.com*

**Candela de la Vega**

*Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Universidad Católica de Córdoba  
cande\_dlv@yahoo.com.ar*

## **Introducción**

El presente trabajo intenta problematizar los mecanismos y dispositivos de gobernabilidad a partir de asumirlos como formaciones institucionales que han sedimentado con el tiempo. A partir de ellos es que se canalizan y retraducen las demandas y luchas en términos de derechos y en un lenguaje de ciudadanía. Sin embargo, esta operatoria más que constituir un ejercicio de reconocimiento, conforma un proceso sistemático de degradación de este concepto. Para ello,

realizamos un recorrido teórico e histórico a través del concepto de ciudadanía y el de trabajo como constitutivo de aquél.

En el primer apartado realizamos una discusión teórica respecto del concepto de ciudadanía y salario, en el segundo, analizamos de manera breve un complejo dispositivo de contención social a través de planes sociales en la Argentina del 2002, que inició con el Plan Jefes y Jefas de Hogar, y, finalmente, ofrecemos algunas reflexiones respecto de la condición degradada de ciudadanía que estas operatorias de gubernamentalidad generan al tiempo que dejan ver especiales características de los procesos de resistencia que se a ella se oponen.

### **Ciudadanía y Trabajo**

En los distintos bloques históricos se pueden identificar y diferenciar claramente los factores de cohesión e integración social ante los cuales se organiza la vida cotidiana de los individuos. En consecuencia, la comunidad, el territorio, la religión, etc., operan como claros dispositivos de demarcación de fronteras, límites e identidades. A finales del siglo XIX y, sobre todo durante el siglo XX, el “trabajo” como principal organizador de las relaciones sociales condensó una enorme cantidad de regulaciones y tensiones. Las resistencias que crecientemente se fueron organizando a su alrededor, ampliando las demandas a través de mejores salarios, coberturas sociales, defensa colectiva, representación sectorial, etc., activaron un proceso de paulatina regulación y contención de la diversidad que el mundo laboral empezaba a mostrar.

El Estado de Bienestar en un primer momento y la aplicación de políticas keynesianas luego de la crisis del 30, construyeron a su alrededor una impresionante obra de ingeniería social, que favoreció la institucionalización de los conflictos. Esto implicó una traducción de la conflictividad social que circulaba a través de espacios no regulados por la estatalidad, hacia escenarios donde los dispositivos estatales operaban de manera directa o indirecta para desactivar la conflictividad y traducirla en protesta dentro del sistema político.

Esta traducción de la “lucha” en “protesta” es la principal operatoria de gobierno para garantizar la circulación, producción y reproducción de las relaciones de fuerzas de cada época. Lo que implica establecer un modo específico de decir, operar y significar la conflictividad cotidiana. Como señala Deleuze (2005) son relaciones que cristalizan en “instituciones”, esto es, dispositivos que regulan el ambiente, modulan la acción, representan, clasifican y visibilizan.

En este marco, la ciudadanía, un concepto caro para la teoría social, no sólo asume un carácter analítico y normativo como señala Lavallo (2003), sino que se constituye en uno de los principales dispositivos de dominación e institucionalización de los conflictos sociales. Uno de los clásicos en la materia es la famosa conferencia de Marshall a mediados de siglo XX donde intenta sistematizar

el concepto a partir de la experiencia inglesa. La adquisición progresiva de derechos –civiles, políticos y sociales– operaría como mecanismo de equilibrio ante las crecientes desigualdades de la estructura económica. Marshall sostiene que “existe un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia plena a una comunidad –o, como debería decir, a la ciudadanía- algo que no es inconsistente con las desigualdades que diferencian los distintos niveles económicos en la sociedad. En otras palabras, la desigualdad del sistema de clases sociales puede ser aceptable siempre y cuando se reconozca la igualdad de ciudadanía” (Marshall, 1997: 301). Las críticas son numerosas y muy conocidas, pero no es posible transitar sobre este concepto sin al menos hacer mención a la propuesta marshalliana de ciudadanía.

Sin lugar a duda, el principio de subordinación política encuentra en los crecientes niveles de desigualdad social el principal obstáculo en las sociedades contemporáneas. Lo que esto pone en evidencia es la imposibilidad del ejercicio real de los derechos ciudadanos sin una igualdad de acceso a los mismos en términos de condiciones materiales de vida.

Por largo tiempo, fue el salario y consecuentemente el trabajo, uno de los principales dispositivos institucionales que permitieron regular la conflictividad social y la redistribución de los recursos hacia los sectores con menor participación en las economías nacionales. El salario es la institución característica del estado social-interventor y el salariado la principal forma de inscripción de los sujetos en la estructura social. Sin embargo, la centralidad que ostentó durante el siglo XX esta tecnología de gobierno y control de los cuerpos, al decir de Foucault (2007), se vio desplazado y debilitado por nuevas formas de gobernabilidad como el trabajo precario a tiempo parcial, la pobreza, el desempleo, etc.

Las reformas económicas operadas en gran parte del mundo de finales del siglo XX fueron lentamente erosionando las condiciones del trabajo y su institución –el salariado– al desligar trabajo de seguridad social, estabilidad y ascenso social. El trabajo pierde así su representación como lugar de inscripción de los sujetos, de pertenencia a la sociedad, e incluso, como espacio de constitución político-social de sujetos y luchas colectivas.

Es específicamente este mundo el que se desregula más intensa y rápidamente sin que una nueva institución reemplace el antiguo salariado. Ciertamente es que un conjunto de nuevas prácticas se ponen en marcha como: pasantías, contratos temporarios, etc., pero ninguna alcanza en extensión, ni produce pautas nuevas de conductas, en todo caso son tratadas y percibidas como soluciones extraordinarias y temporarias al problema del desempleo.

Al mismo tiempo, se instalaba en el espacio social el individualismo y la responsabilidad individual ante situaciones estructurales, mecanismos que erosionaron la fortaleza de los lazos de solidaridad existentes. Esto se potenció con una estrategia de represión y desarticulación de las redes

establecidas en el campo social que empujó a numerosos sectores de la población a desvincularse de los espacios laborales y sus mundos de interacción cotidiana, para resignarse a un estilo de vida signado por la miseria y la marginalidad. Particularmente, las experiencias organizativas y de resistencia de los sectores populares y combativos fueron desactivadas, operando así de manera directa sobre el aseguramiento de la estructura económica y política de estas regiones.

En Argentina, este proceso de reformas del marco normativo laboral ha sido muy significativo. Desde 1989 se sancionaron las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica que habilitaron al Ejecutivo a reformar el sistema tributario, recortar el gasto público, privatizar empresas, y liberalización del sistema comercial. A ello se le agregó en 1990, mediante el decreto N° 2476, la desregulación de precios, comercios y mercados financieros (Murillo, 2008).

Si bien la estabilización macroeconómica restituyó el poder adquisitivo de los salarios, la apertura y desregulación de los mercados, también atentó contra los puestos de trabajo. La ley de convertibilidad restringió aun más la intervención estatal en los mercados, y los aumentos salariales quedaron atados a los aumentos de productividad y restringidas las acciones de sindicales en defensa del salario (Decreto n°1334/91). Ese mismo año se creó la Ley de Empleo (n° 24013) que contemplaba la contratación temporal de trabajadores y se limitaron las compensaciones por riesgo de trabajo (Ley n° 24028).

En el año 1993 se desreguló la negociación salarial, pero sólo se podría llevar a cabo de manera descentralizada y por empresa (Decreto n° 470). En 1995 se incorporó la figura del período de prueba en la contrato de trabajo (Ley n° 24465) y la flexibilidad salarial y de contratación para el caso de las Pymes (Ley n° 24467 y Decreto n° 146/99). En 1998 se flexibilizan aun más las condiciones de contratación y se declara la caducidad de los convenios colectivos (Ley n° 25013). En el año 2000 se extiende el período de prueba y se amplían los beneficios de contratación que rige para las Pymes (Ley n° 25250).

La nueva condición de desempleo y empleo precario como fenómenos masivos y estructurales, y su impacto en la construcción de nuevas subjetividades, sólo puede comprenderse acabadamente si al principio clasificatorio de capital-trabajo se lo complejiza y redefine en el par inclusión-exclusión.<sup>1</sup> Pues, a diferencia de lo que sostienen autores como Rosanvallon (2004), advertimos que es en esa condición de exclusión donde se efectúa un nuevo proceso clasificatorio, construido en la lucha desde la precariedad. Esta situación de exclusión es la que dejan ver los reclamos y las luchas sociales que hacen de la ciudadanía de los márgenes un lugar de enunciación y constitución.

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que este binomio -a diferencia de lo que sucede en los países donde el Welfare State ha sido un modelo consolidado- no es nada novedoso en América Latina, la historia del subcontinente podría contarse en los términos de la tensión irresuelta entre estos dos polos.

## **Dispositivos de regulación de la conflictividad laboral: los planes sociales en Argentina pos 2001**

En el marco de la crisis institucional, política, económica y social que atravesó al país en el año 2001, se diseñaron una serie de políticas que intentaran comprender y atender las problemáticas generadas por la desigualdad: desocupación, pobreza, precarización, etc. En este apartado nos proponemos asumir e indagar de manera breve las iniciativas de políticas contra el desempleo como tecnologías de gobierno que regulan el derecho al trabajo; en ellas operan una serie de mecanismos que capturan las demandas sostenidas por las luchas sociales y las traducen a formas institucionalmente previstas que integran y fragmentan la demanda. La intención es someter estas conjeturas al juego de interpretaciones que abre el concepto de ciudadanía.

Aquellas reivindicaciones y demandas que se inscriben en un marco imaginario de “derechos”, no sólo padecen la apropiación de los modos en que esa demanda se nomina, sino que es resignificada en términos de asistencia y obligaciones. En este sentido sostenemos que el derecho al trabajo se vuelve diferencial, pero no en términos de reconocimiento (Fraser, 1997), sino a través de la inscripción degradada de sujetos que resisten a la noción abstracta que esas categorías proponen.

El primer paso para constituir un enorme dispositivo de contención social fue la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) que alcanzó a 2.000.000 de beneficiarios en menos de 6 meses. Con pretendido carácter universalista - a diferencia de los dispositivos focalizados que caracterizaron a la década de los 90' - y requiriendo la articulación de diferentes actores sociales y políticos de distintos niveles territoriales, representó en gran parte una continuidad respecto de los programas estatales de empleo transitorio propios de la década anterior que se focalizaron en quienes iban quedando al margen del mercado laboral y a la vez tenían dificultades para reincorporarse.

De acuerdo al decreto creador del plan y a las resoluciones ministeriales correspondientes, el consistía en el pago de una ayuda económica<sup>2</sup> con el fin de garantizar el *derecho familiar de inclusión social*, a partir de controlar la concurrencia escolar de los hijos y el control de la salud; la incorporación de los beneficiarios a la educación formal o su participación en cursos de capacitación laboral y su inclusión en proyectos productivos o en servicios comunitarios.

Una de las novedades que trajo el PJJHD como plan de empleo era la figura de la contraprestación. Según las resoluciones del Ministerio de Trabajo, la realización de una contraprestación es

---

<sup>2</sup> Los destinatarios del plan agrupan a: los jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años a cargo, a los jóvenes desocupados, a los mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación provisional, y a aquellos jefes de hogar cuyo cónyuge o concubino/a se encuentren en estado de gravidez.

obligatoria para los beneficiarios del plan, y su incumplimiento da lugar a la extinción de tal beneficio. Al mismo tiempo, también se reglamenta que “la participación de los beneficiarios en actividades de capacitación o comunitarias, como contraprestación del beneficio percibido, no podrá tener una dedicación horaria inferior a cuatro ni superior a seis horas diarias” (Res. MTEySS N° 321/02)

La normativa que regula el plan Jefes define claramente su estructura: un intento de dispositivo de asistencia económica que busca contener la situación (temporal) de carencia en que se encuentra un “amplio sector” de la población, producto de una “crisis económica y estancamiento productivo”. En términos positivos, reconoce la transformación que operó en la estructura familiar en los últimos años y considera la posibilidad de que las mujeres sean consideradas Jefas de Hogar. El 70% de ellas luego conformaron el padrón de beneficiarios a nivel nacional.

El PJJHD representó un viraje discursivo en términos de legitimación de políticas públicas: efectivizaba un nuevo derecho, el “derecho de inclusión social”<sup>3</sup>. Esta nominación se hace eco de algunas tendencias promovidas por organismos internacionales desde la década de los 90 sobre la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en el diseño y gestión de acciones estatales.<sup>4</sup> El mismo supone que a través de la regulación que prevé, conduce a toda a la unidad familiar a vincularse al sistema de salud, educación y laboral, de modo tal que vuelvan a estar contenidos. No obstante, el estar justificado mediante un derecho, interpela al individuo como titular de derechos, si bien carentes, reconocidos, y por tal se erige como dispositivo de inclusión, pero las condiciones que genera son extremadamente precarias, de modo que la inscripción del individuo en términos de ciudadanía no es otra cosa que una inscripción degradada de los sujetos en este concepto.

Más allá de la coherencia o no del plan con esta línea de derechos humanos, es sin duda este status de “Derecho de Inclusión Social” lo que marca su sello distintivo, y al mismo tiempo, su centro de sentido, su fuerza retórica y su posibilidad de perpetuación. Sin embargo, ni en su calidad de derecho, ni en su calidad de incluyente el plan logra mostrarse como una adecuada política social de transformación de las relaciones sociales existentes y garantizar el acceso de los grupos excluidos a una estructura de instituciones sociales básicas (salud, educación, trabajo, previsión social, etc.), lo que nos llevará a pensar en su carácter meramente contenedor del conflicto social.

---

<sup>3</sup> El PJJHD se publicitó con la frases “Es tu derecho, ejercelo”, “No es un regalo, es un derecho”.

<sup>4</sup> En este sentido, el primer párrafo del Decreto 565/02 creador del PJJHD afirma que “en cumplimiento del mandato del artículo 75 inciso 22 de la constitución Nacional por el cual se otorga rango Constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos y en particular al Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas, se reconoce el derecho familiar de inclusión social”.

Efectivamente, las resoluciones del Ministerio de Trabajo del año 2008 reconocen que aquello que en el 2002 se lo denominó como “derecho a la inclusión” no fue otra cosa que una “política de contención”. Sin embargo, lo más preocupante no es esta conclusión sabida por todos, sino el contenido y el formato en que han sido diseñados los planes sociales y laborales posteriores al año 2002, y que operaron de manera articulada con el PJJHD.

Ejemplo de ello es que la lucha de los movimientos piqueteros en los 90’ disputaba principalmente el sentido de la interpelación estatal hacia su sector: no eran desempleados como lo consideraba el Plan Trabajar desde el año 1995, cuya cobertura era mínima pues consideraba que la población afectada por el desempleo era muy reducida y la situación era circunstancial. La demanda piquetera se organizaba en torno al concepto de “trabajador desocupado” denunciando que la situación que los atravesaba había llegado para quedarse, y que incluso contenía dentro de sí a más de una generación desafectada del mundo laboral.

Los planes que surgieron posteriormente destinados a fortalecer el accionar del PJJHD reconocen que existe una población estructuralmente desocupada que demanda inclusión en el mercado laboral. Es más, los interpela directamente como “trabajadores desocupados”, pero los mecanismos que diseñan y su operatoria construyen un “trabajador desocupado” completamente diferente al que fuera definido por los movimientos piqueteros. Reconocen la condición de trabajador del sector al que se dirigen, pero consideran que la situación de desocupación es consecuencia de un mercado laboral que demanda capacidades y calificaciones ausentes en esos sujetos.

De ahí que el Plan Más y Mejor Trabajo esté enfocado a mejorar las capacidades de *empleabilidad* de los trabajadores desocupados, idéntico al seguro de desempleo, que se considera como una asistencia temporal y restringida para el mismo sector, aplicable durante el tiempo de desempleo y capacitación. Y por otro lado el Plan de Promoción de Autoempleo para sectores desocupados parte de una lógica similar al suponer que el problema reside en la ausencia de capacidad para volver “empleable” a los sujetos desocupados, a los cuales se los capacita para desarrollar proyectos productivos autónomos, lo que reduce la demanda al sistema laboral integrado y al mismo tiempo promueve formas de trabajo informal, precario y flexible, sobre la base de la auto-sustentación.

Más allá de la pertinencia o no de estas interpretaciones, la objeción central que puede hacerse es que se asumen como naturalizadas aquellas calificaciones a partir de las cuales se localizan individuos en determinadas categorías, posiciones y relaciones. Las desigualdades categoriales, como propone Tilly (2000) no son conjuntos específicos de personas o atributos inconfundibles, sino relaciones sociales estandarizadas y móviles. Son, en definitiva, construcciones sociales poderosas que edifican un orden material y normativo que define posiciones, jerarquías, relaciones, etc.

## **Algunas reflexiones sobre la ciudadanía desde los márgenes**

La creación de mecanismos tendientes a resolver las crecientes demandas sociales vinculadas a la inclusión social y el trabajo de la Argentina de principios de siglo dejaron ver la incapacidad de aquellos dispositivos universales como el salario, dentro del mundo del trabajo, de contener a un número significativo de la población y en consecuencia excluido de ese derecho social. Y no sólo reconocía el rasgo principalmente excluyente de esa formación social, sino la incapacidad de los mecanismos asociados al salario de seguir conteniendo y respondiendo a las demandas sociales. La salud pública, la educación, las prestaciones sociales, etc., todas ellas se vieron directamente afectadas en un modelo de sociedad donde el régimen de mercado fue la lógica de intercambio imperante.

Como señala Lavallo (2003) el concepto de ciudadanía ha mostrado mayor flexibilidad en la práctica que en la teoría. El principio universal de los derechos se ha visto en numerosas ocasiones atenuado por el reconocimiento de derechos corporativos, o mecanismos diferenciales de representación de intereses en la esfera política. Así como también el incremento de políticas afirmativas, el reconocimiento de autonomías intranacionales, etc.

Sin embargo, muy diferente es el caso cuando esos derechos, esas políticas, esas excepciones, convalidan formas degradadas de los derechos, como el caso del desempleo, la precarización, etc. Más que una ampliación de estatus, es una inclusión degradada de un número creciente de la población en la categoría de ciudadano o, dicho de otro modo, es la creación de un doble estándar de ciudadanía, como ciudadanos de segunda clase.

En este contexto, la concepción de ciudadanía en la región se vio sometida a numerosas tensiones y apropiaciones. Si bien con el regreso de la democracia pasó a formar parte de las demandas y reivindicaciones de numerosos movimientos populares y políticos, bajo la necesidad de combatir las desigualdades generadas por la estructura económica y el acceso al espacio público, y sirvió de orientación para la transformación de numerosas prácticas culturales que reproducían esas desigualdades, fue la misma derecha neoliberal quien se reapropió de ese concepto y lo retradujo en términos de igualdad de derechos en el acceso al mercado y la creciente integración al mismo.

En consecuencia, como señala Dagnino (2006), no sólo constituye hoy un concepto en el cual encuentran justificación numerosas luchas, sino también una bandera desde la cual discutir y promover, no una ampliación de los espacios públicos, sino una redefinición de los principio que imperan esos espacios y constituyen lo político.

Los sujetos colectivos que encarnan estos combates no se identifican con el ciudadano de los textos constitucionales, ni con identidades preestablecidas por determinadas relaciones sociales; sino, por

el contrario, se constituyen en sujetos, y más aún, sujetos políticos, a partir de visualizar el intervalo que los separa de ellos. El reconocimiento de esa distancia conforma así el sustrato conflictivo que da lugar y desde el cual se piensan las luchas. En otras palabras, éstas se plantean como una instancia de disputa con la condición de ciudadanía, aunque es también desde la posición de ciudadanos que las luchas son posibles. Como explica Rancière (1996), un sujeto político es aquél que se define siempre por un intervalo entre identidades, sea que estén determinadas por relaciones sociales o por categorías jurídicas. Así, las luchas son de aquellos que no tienen los derechos consagrados a todos los ciudadanos o no participan de la vida colectiva, pero que con su acción ejercen o demuestran que sí los tienen.

La estrategia principal de las luchas desde los márgenes consiste en la introducción del conflicto en la noción de ciudadano. Si el lenguaje de la ciudadanía permitió definir relaciones sociales bajo el supuesto que existen consensos posibles, que desplazan al conflicto y lo muestran como un simple choque de intereses diversos; el lenguaje que las luchas proponen adopta un carácter diametralmente opuesto. Éste parte del reconocimiento de la existencia de relaciones sociales asimétricas, que delinear campos de acción desiguales e inherentemente conflictivos. Por lo tanto, postulan la necesidad de politizar la ciudadanía, como una categoría cuyo componente radical da lugar a la disputa por los derechos.

## Bibliografía

- DAGNINO, E. (2006) “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”. En I.Cheresky (comp.), *Ciudadanía, Sociedad Civil y participación política*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- DELEUZE, G. (2005) Foucault. Buenos Aires: Paidós.
- FOUCAULT, M. (2007). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires, Argentina: FCE.
- FRASER, N. (1997) *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Colombia: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.
- LAVALLE, A. G. (2003) “Ciudadanía, igualdad e diferencia”. En publicación *Lua Nova, no. 59*. Sao Paulo: CEDEC, Centro de Estudios de Cultura Contemporanea.
- MARSHALL, T.H. (1997) “Ciudadanía y clases social”. En *Revista Española de Investigaciones sociológicas*. Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas (CIS). Pp. 297-344.
- MURILLO, M. (2008) *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas del mercado en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- RANCIÈRE, J. (1996). *El desacuerdo. Política y Filosofía*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- ROSANVALLON, P. (2004) *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.