

La superpoblación relativa en Argentina actual: un ejercicio de medición

Nicolás Iñigo Carrera, Stella Cavalleri, Marina Murruni

Este trabajo contiene los resultados de un ejercicio que constituye una primera aproximación a medir el volumen de la población que ocupa la posición de sobrante para las necesidades inmediatas del capital o superpoblación relativa en la Argentina del capital financiero.

Desde la década de 1990 la observación de la sociedad argentina ha permitido constatar la existencia de un volumen creciente de población que, despojada parcial o totalmente de la propiedad sobre sus condiciones materiales de existencia y por ende imposibilitada de reproducir su vida con sus propios medios de producción, tampoco logra obtener regularmente sus medios de vida bajo la forma del salario. O bien, como veremos más abajo, aunque reciba un salario es considerada sobrante por el capital más concentrado (por ejemplo, una parte de los asalariados estatales o de los ocupados en ramas de actividad obsoletas). La existencia de ese volumen de población, que aparece en su manifestación más evidente como *desocupación*, tuvo momentos de crecimiento y decrecimiento, pero la tendencia es a un incremento independiente de las fluctuaciones del ciclo industrial y que se da simultáneamente con un crecimiento de la producción y la productividad del trabajo¹.

La tendencia capitalista a generar una creciente masa de superpoblación relativa es conocida desde hace mucho tiempo. Ya en el siglo XIX Marx hizo referencia a la ley de población propia del modo de producción capitalista, formulada en el marco de «la ley general, absoluta, de la acumulación capitalista. Una ley que, como todas las demás, se ve modificada en su aplicación por una serie de circunstancias (...)»².

¹ Ver Cavalleri, Stella, Donaire, Ricardo y Rosati, Germán; «Evolución de la distribución de la población según la división del trabajo social. Argentina 1960 – 2001»; en *PIMSA Documentos y comunicaciones 2005*; Buenos Aires, PIMSA, 2006; pp. 8 – 35.

² «La magnitud relativa del ejército industrial de reserva crece (...) a medida que crecen las potencias de la riqueza. Y cuanto mayor es este ejército de reserva en proporción al ejército obrero en activo, más se extiende la masa de la superpoblación consolidada, cuya miseria se halla en razón inversa a los tormentos de su trabajo. Y finalmente, cuanto más crecen

A los fines del ejercicio de medición que pretendemos presentar, no es central internarnos en las polémicas acerca de la especificidad que en América Latina o, más en general, en los países dependientes, presenta esa masa de superpoblación relativa al menos desde la segunda mitad del siglo XX. Entre las polémicas aludidas no resulta pertinente a los fines de la medición que queremos realizar la discusión sobre la función de *ejército industrial de reserva* que Marx percibe en la superpoblación relativa para el capital: en la medida en que se trata de aproximarse al volumen de la población sobrante para el capital, no interesa si toda ella cumple aquella función o si parte de ella constituye una «masa marginal»³.

Menos pertinente aun resulta la aproximación a esta masa de población definiéndola como «trabajadores informales urbanos» en la medida en que en esta caracterización no se trata de una superpoblación relativa para las necesidades actuales del capital sino de una porción de población integrada en uno de los segmentos diferenciados dentro del mercado de trabajo urbano, dentro de una única pero heterogénea estructura productiva⁴. Un ámbito laboral en el que, o bien no existe separación entre empresa y trabajador porque predominan las actividades por cuenta propia donde ambas funciones son desempeñadas por la misma persona (por lo que el salario no constituye la forma de remuneración más generalizada); o bien se trata del llamado «trabajo precario» en el que la relación salarial (observada en la relación individual entre cada capitalista y cada obrero) no es estable y donde la regulación de las relaciones de trabajo por el aparato estatal, tanto en materia de legislación como de control, es prácticamente inexistente. Este enfoque, como la teoría de la dependencia, entiende que no es aplicable para Latinoamérica la noción de ejército industrial de reserva

la miseria dentro de la clase obrera y el ejército industrial de reserva, más crece también el pauperismo oficial» (Marx, Karl; *El Capital*, Libro I; México, FCE, 2006; p. 546).

³ Nun, José; «Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal» en *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, Julio de 1969, n°2, Centro de Investigaciones Sociales del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Nun propone la noción de 'masa marginal' a partir de su crítica a la asimilación entre 'superpoblación relativa' y 'ejército industrial de reserva'.

⁴ Souza, P.R. y Tokman, V.E. (coordinadores); *El empleo en América Latina*; México, Siglo XXI, 1976; p.64; citado en Pérez Sainz; *Informalidad urbana en América Latina. Enfoques, problemáticas e interrogantes*, Guatemala, Editorial Nueva Sociedad – Flacso, 1991.

de la misma manera que en Europa, porque una parte de la mano de obra ocupada en el sector informal no sería movilizable – por restricciones de capacitación y falta de dinamismo del sector formal – y, por tanto, los salarios pagados en el sector que denominan «moderno» no serían afectados por ese excedente de mano de obra. Pero, nuevamente, esto no tiene incidencia en nuestro intento de medición. Tampoco lo señalado en trabajos como los de Roberts⁵ o Portes y Walton⁶, para los que la «informalidad» resulta funcional a la acumulación capitalista.

Quiénes conforman la Superpoblación

Como ya dijimos Marx señala que la acumulación capitalista, llevada a cabo en medio de un continuo cambio en la composición orgánica del capital (aumento de su parte constante a expensas de su parte variable) «(...) produce constantemente, en proporción a su intensidad y su volumen, una *población obrera excesiva para las necesidades medias de explotación del capital*, es decir, una población obrera remanente o *sobrante*»⁷. La producción transitoria de esa superpoblación puede adoptar la forma de repulsión de obreros ocupados anteriormente o la forma menos evidente de una «absorción más dificultosa de la población obrera suplementaria a través de los canales habituales». Esta superpoblación es el producto necesario de la acumulación capitalista. Y, a la vez, palanca de la misma y condición de existencia del modo capitalista de producción, porque constituye un ejército industrial de reserva, a disposición del capital, un material humano explotable y siempre disponible, independientemente de los límites del aumento real experimentado por la población proletaria, para las necesidades variables de valorización del capital. La expansión y la contracción del ejército industrial de reserva se rige por la alternancia del ciclo industrial: en los períodos de *estancamiento* y *prosperidad media* ejerce presión sobre el *ejército obrero en activo*, y en los períodos de *sobreproducción* o *paroxismo* limita sus exigencias.

⁵ Roberts, B.: *Cities of peasants. The political economy of urbanization in the third world*, Sage Beverly Hills, 1979, en Pérez Sainz: *Informalidad urbana en América Latina*, op.cit.

⁶ El trabajo de Portes y Walton citado por Pérez Sainz en el artículo ya mencionado es: *Labor, class and the international system*; New York, Academic Press, 1981.

⁷ Marx, Karl: *El Capital*. Libro I. Capítulo XXIII, op cit.; p. 533.

¿Quiénes integran esa superpoblación relativa?

En una primera aproximación, los que hoy se conocen como *desocupados* y *subocupados* según las categorías utilizadas en las estadísticas laborales; es decir, aquellos que, expropiados de sus condiciones materiales de existencia y, por ende, forzados a entregar su fuerza de trabajo para recibir sus medios de vida bajo la forma del salario, tampoco consiguen «vender» su fuerza de trabajo: «todo obrero forma parte de ella [la superpoblación] durante el tiempo que está desocupado o trabaja solamente a medias»⁸. Sin embargo, ésta es la parte más evidente, más fácilmente observable de la superpoblación relativa, pero de ninguna manera el conjunto de ella.

Más allá de las diferentes formas de reaparición periódica (aguda o crónica) que le imprime el cambio de fases propio del ciclo industrial, la superpoblación relativa se presenta, en la investigación de Marx, bajo tres modalidades constantes (fluctuante, latente e intermitente) e incluye («sus últimos despojos») a la población refugiada en el pauperismo. Esta sobrepoblación está integrada por todos los obreros mientras se encuentren total o parcialmente desocupados, pero también, en las modalidades latente e intermitente, por trabajadores (no exclusivamente obreros) ocupados. En la modalidad latente esa superpoblación está en el campo. En la modalidad intermitente, se encuentra en actividades de ocupación irregular, caracterizadas por el máximo tiempo de trabajo y el mínimo de salario; su forma de manifestación fundamental es el trabajo domiciliario, pero también en las ramas en que el trabajo artesano puede ser reemplazado por la mecanización («ramas obsoletas»). Finalmente, en la esfera del pauperismo, se encuentran tres categorías, dos de las cuales – «personas aptas para el trabajo» y «huérfanos e hijos de pobres»- se incorporan al ejército obrero activo en épocas de prosperidad.

¿Cuáles son las manifestaciones de esa superpoblación relativa hoy, con un siglo y medio más de desarrollo del capitalismo y en un país dependiente, como es Argentina? Las manifestaciones que hemos logrado delimitar como gruesamente mensurables, siguiendo los criterios teóricos expuestos, tanto en la población desocupada como en la ocupada y en la económicamente inactiva, son las siguientes:

⁸ Marx, Karl; *El Capital*. Libro I. Capítulo XXIII, op cit.; p. 543.

1. Como ya dijimos la forma más evidente es la llamada «desocupación abierta», que sigue las fluctuaciones (expansión y contracción) del ciclo económico, salvo cuando se ve modificada en situaciones muy específicas, por ejemplo por políticas de gobierno, tal como fue el caso durante el gobierno cívico militar de 1976–83⁹. Existen mediciones oficiales de la desocupación en grandes aglomerados urbanos a partir de 1964, aunque el número de aglomerados urbanos relevados ha ido variando. Esta manifestación de la superpoblación se corresponde en buena medida con la modalidad fluctuante señalada por Marx.

2. Lo mismo ocurre con la llamada «subocupación horaria», registrada oficialmente desde 1974, con las mismas salvedades que la anterior, y a la que, desde 1993 se desdobló en «demandante» y «no demandante».

3. En varias oportunidades a lo largo de los últimos treinta años se ha señalado que una pequeña proporción de la Población Económicamente No Activa está formada por porciones de población que «se retiran» del mercado de fuerza de trabajo cuando las posibilidades de lograr vender su fuerza de trabajo son escasas (el llamado «efecto desaliento»). También esta población fluctúa siguiendo el movimiento del ciclo económico.

4. Otra manifestación que puede asociarse a la modalidad fluctuante de la superpoblación son los jóvenes que son incorporados a la producción (incluso siendo niños) y que quedan desocupados cuando crecen. Sin duda esta situación descrita por Marx ha sido limitada por la legislación que prohíbe el trabajo infantil, pero de ninguna manera suprimida. Y existen datos acerca de la población de adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan, que al menos en parte pueden corresponderse con esta situación, aunque probablemente una proporción mayor se corresponda con quienes nunca pasaron por el mercado de fuerza de trabajo.

5. La modalidad latente señalada por Marx se corresponde con una parte de la población rural, que se manifiesta en la migración a la industria y a la agricultura capitalista. En Argentina ha habido procesos recientes de expansión del capitalismo predominantemente en profundidad (como, por

⁹ Recuérdese, por ejemplo, el testimonio de Juan Alemann, secretario de Hacienda del gobierno cívico militar entre 1976 y 1981: «Los jefes militares decían entonces que no podía haber desocupación, ya que cada desocupado era un guerrillero en potencia. Esto fue una limitación para la política económica, que no permitió concretar la estabilización» (Alemann, Juan; «Los años de Martínez de Hoz»; *La Nación*, 24/3/1996, 2ª sección, p. 8).

ejemplo, los de la mecanización de la cosecha de algodón y centralización de la propiedad de la tierra en el Chaco), en los que se produjo una migración desde el campo hacia la ciudad, pero resultado más de una repulsión desde el campo que de una atracción desde la industria.

6. Pero aparece otra manifestación, que se asemeja a la modalidad «latente» porque su existencia no es evidente: se trata de población ocupada en forma estable cuya condición de sobrante para el capital sólo se hace evidente en los discursos de los cuadros intelectuales del gran capital, en los momentos de crisis en las finanzas públicas: una parte de los asalariados en la administración del aparato estatal tanto nacional como provinciales y municipales¹⁰.

7. La parte de la población llamada «autoempleada» (Trabajadores por cuenta propia), en condiciones de «trabajo precario» y otras manifestaciones en ramas o actividades en las que las condiciones productivas son obsoletas.

8. La población «refugiada» en el pauperismo oficial, es decir, que recibe una parte de los medios necesarios para reproducir su vida bajo la forma de subsidios estatales o privados, sea en especie o sea bajo forma dineraria (con contraprestación laboral o no). La medición de esta parte de la superpoblación debe ser puesta en el contexto de la pobreza en general.

9. La población repelida fuera de la Argentina, es decir, la población que ha emigrado del país.

10. Marx incluye entre «los últimos despojos de la superpoblación relativa» («seres condenados a perecer»), a «los obreros que sobreviven a la edad normal de su clase» y las «víctimas de la industria» (inválidos por accidentes de trabajo, viudas, etc.). ¿Dónde encontraríamos en las condiciones actuales del capitalismo a estos antiguos trabajadores? Sin duda una parte quedan registrados en el pauperismo oficial al que ya hemos hecho referencia. Pero también es posible ubicarlos entre la población clasificada en la categoría «Jubilados y Pensionados», dentro de la Población Económicamente No Activa. Recuértese que esta categoría de población es mantenida mediante los aportes jubilatorios de los trabajadores en actividad¹¹, situación que hoy es percibida como

¹⁰ Marx señaló entre las funciones de la «extensa y ramificadísima maquinaria del Estado» la de servir para la «colocación» de la población sobrante (Marx, Karl; *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*; en Obras Escogidas; Moscú, Editorial Progreso, 1974; tomo I, p. 443).

¹¹ «Figura entre los faux frais de la producción capitalista, aunque el capital se la arregle, en

«normal», pero que se conformó a lo largo de un largo proceso histórico¹². Como han superado determinado límite de edad legalmente son considerados no aptos para el trabajo; sin embargo, son oferentes de fuerza de trabajo, al menos en los momentos en que lo menguado de sus jubilaciones los fuerza a buscar otros ingresos. De manera que el capital cuenta con esta masa disponible aprovechando las mismas condiciones biológicas humanas (análogo a lo que Marx plantea con la generación de trabajadores jóvenes por efecto de la reproducción), en un sistema social, el capitalismo, en que todas las relaciones sociales, y la vida misma, están sujetas a la venta y la compra, lo que se impone también a los ancianos y sus familias. A la vez que, desde el punto de vista del capital, toda fuerza de trabajo no utilizable inmediatamente es población sobrante. Finalmente, debe aclararse que no toda la población registrada como Jubilados y Pensionados forma parte de la superpoblación relativa ya que una buena parte de ella son propietarios de sus condiciones materiales de existencia y corresponden, pues, a la burguesía.

11. La población encarcelada, que en Argentina no alcanza un volumen relevante.

Las series de tasa de actividad, desocupación abierta y subocupación: 1974–2010. Qué dice su relación

La manifestación más evidente de la existencia de superpoblación relativa la constituye la llamada «desocupación abierta». En la Argentina contemporánea la tasa de *desocupación abierta* es registrada sistemáticamente desde 1964. La observación de la serie permite señalar dos momentos diferentes, delimitados por los años finales de la década de 1980.

En el primer momento, la tasa de desocupación abierta tendió a

gran parte, para sacudirlos de sus hombros y echarlos sobre las espaldas de la clase obrera y de la pequeña clase media» (Marx, Karl; *El Capital*. Libro I. Capítulo XXIII, op cit.; p. 543).

¹² Recuértese que cuando en 1923 se intentó establecer la ley 11.289 de jubilaciones para empleados y obreros mercantiles, industriales, periodistas y de artes gráficas y de la marina mercante, el movimiento obrero la rechazó porque los aportes de los asalariados implicaban una reducción de los salarios, porque la consideraron un instrumento para dividir a la clase obrera en jubilados y aportantes y porque no había estado precedida ni era resultado de la lucha obrera sino de una decisión de gobierno.

oscilar entre un mínimo de 3,8% y un máximo de 6,5% (abril de 1966 y mayo de 1988); las únicas excepciones se dieron en la onda de abril del año de inicio de la serie (1964) en que la tasa de desocupación abierta alcanzó al 7,5% y en abril de 1972, cuando llegó al 7,4%, y en los años 1977, 1978, 1979 y 1980, en que se ubicó por debajo del 3%. En la década de 1960 y hasta 1973 osciló entre el 4% y el 6,5%; a partir de ese momento descendió y osciló entre 4 ó 5% y algo más del 2%; la tasa más baja se registró en octubre de 1978 (2,3%). Estas bajas tasas en los cuatro años finales de la década de 1970 (en los años que van desde la llamada «reforma financiera» hasta las primeras manifestaciones de la llamada «crisis de la deuda», deben ser analizadas teniendo presente la política de empleo que se daba el gobierno cívico militar: evitar la manifestación abierta de la desocupación formaba parte de la «lucha contra la subversión» ya que «detrás de cada desocupado había un guerrillero en potencia»¹³. Esta política se manifestó en el aumento de empleados estatales. A la salida del gobierno cívico militar la tasa de desocupación abierta volvió a oscilar en valores similares a los de la década del '60: entre 4,4% en octubre de 1984 y 6,5% en mayo de 1988.

El segundo momento comenzó cuando la tasa de desocupación rompió su techo histórico, alcanzando a 8,1% en mayo de 1989, en plena crisis popularmente conocida como «de la hiperinflación y los saqueos». Desde entonces, obviamente con oscilaciones, siguió una tendencia ascendente hasta llegar a un máximo de 21,5% en mayo de 2002 aunque el mismo gobierno reconoció, a comienzos de ese año, que la tasa de desocupación abierta alcanzaba a casi una cuarta parte de la población económicamente activa.

Como dijimos, el ascenso no fue lineal. La tasa osciló alrededor de un 7% u 8% hasta mayo de 1993 cuando superó los dos dígitos, para llegar a 18,4% en mayo de 1995. Estas tasas, según uno de los cuadros del gran capital, no daba cuenta de la magnitud real de la desocupación: «Esta era una típica situación de *desocupación disfrazada*, que podía estimarse en 9,2% de la población económicamente activa (PEA) hacia 1991, e implicaba además serios problemas de *empleabilidad* de buena parte de ella. (...) un *desempleo oculto* estimado en 6,4% de la PEA

¹³ Ver testimonio de Juan Alemann citado más arriba.

hacia 1991. Considerando la desocupación disfrazada y el desempleo oculto, y en contraste con una tasa de desempleo medida de 7,3%, la magnitud del problema de empleo de la economía argentina hacia 1991 era de 22,9% de la PEA, ciertamente, una magnitud sin precedentes»¹⁴. Las explicaciones que se dieron en ese momento desde los intelectuales del régimen apuntaban a una causa coyuntural (la llamada «crisis del tequila»), pero más aún a un movimiento orgánico: la nueva articulación entre capitalismo de estado y capitalismo de economía privada, que ellos llamaban «reformulación del papel del estado en la economía» y «cambio en la estructura sectorial del empleo fruto de la apertura»¹⁵ y de la incorporación de tecnología¹⁶. Álvaro Alsogaray se refirió a los «empleos artificiales» de la «ilusoria etapa de desarrollo y alto nivel de empleo», resultado de «más de cuarenta años [en que] la economía argentina ha estado sometida a una dominante intervención del estado», con políticas que «provocaban grandes déficit que eran financiados en última instancia a través de la emisión espuria de moneda (...) a su impulso se desarrollaron actividades y empresas, con la consiguiente creación de empleo, que no podían sostenerse sino a costa de subsidios, protecciones y privilegios financiados con la citada creación monetaria (...). Al desaparecer ésta, las actividades, empresas y empleos artificiales, que a través de ella se sostenían, comenzaron a caer»; «ese saneamiento que restablecía la 'verdad económica' era indispensable y sus consecuencias inevitables aunque transitorias»¹⁷.

¹⁴ Consejo Empresario Argentino; *Un trabajo para todos. Empleo y desempleo en Argentina*; Buenos Aires, 1997; p. 120. «En el equipo de investigación dirigido por el licenciado Llach colaboró, por el Estudio Mora y Araujo, Noguera y Asociados, el doctor Ernesto Kritz, completándose el equipo de investigadores con Darío Braun, Lucas Llach y Alejandra Torres».

¹⁵ Declaraciones de Silvia Montoya, investigadora de la Fundación Mediterránea, recogidas en: Vaca, Juan Carlos; «Mediterránea: en el corto plazo el desempleo no bajaría de 14%»; *La Nación*; 24/7/1995; p. 4.

¹⁶ Por ejemplo Javier Tizado, presidente de Siderar y vicepresidente ejecutivo de Tecpetrol (del grupo Techint) señaló que «Globalmente cada día vendemos más como consecuencia del proceso de permanente ajuste y racionalización de las plantas. En esa tarea jugó un papel clave la incorporación de tecnología y el personal sobrante de esas reestructuraciones se empleó en los trabajos de modificaciones de los establecimientos» (De Paola, Ernesto; «Techint no piensa en disminuir los sueldos»; *La Nación* 31/7/1995; p. 4).

¹⁷ «Recesión y desocupación son dos fenómenos que hoy preocupan a la opinión pública en todos los niveles. (...) Nadie ha señalado con precisión las causas de dichos fenómenos.

Sin embargo, como veremos, lo más importante es la acertada evaluación, como veremos, que otros intelectuales del régimen hicieron de la persistencia que los nuevos niveles de desocupación tendrían en el futuro: consultores del gobierno como Juan Luis Bour (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas- FIEL), Guillermo Mondino (Fundación Mediterránea), Miguel Ángel Broda, Rodolfo «Chango» Díaz, la CGT, la Iglesia y el Grupo de los 8, integrado por la Asociación de Bancos de la República Argentina, Asociación de Bancos Argentinos, Unión Industrial Argentina-UIA, Cámara de Comercio, Sociedad Rural Argentina, Bolsa de Comercio, Cámara Argentina de la Construcción y Unión Argentina de la Construcción, señalaron que a pesar de las medidas recomendadas al gobierno «no hay soluciones a corto plazo»¹⁸. Como dijo el entonces jefe de Política Social de la UIA, Daniel Funes de Rioja, al defender la implantación de una mayor

(...) Es obvio que abierta o implícitamente las críticas y exigencias van dirigidas al gobierno, en razón de la política económica que se está aplicando. Esta política sería la responsable de la existencia de aquellos males. Tal proceder oscurece el problema. Mi objetivo es sostener la política económica que se está aplicando que en sus grandes líneas responde a nuestra prédica de treinta y cinco años, y demostrar que esa política no sólo no es responsable, como creen sus detractores, de la recesión y la desocupación sino que es la única (corregidos algunos errores de ejecución) que puede sacarnos de esas dificultades que, como se verá, son transitorias aunque inevitables. (...) Hace más de cuarenta años la economía argentina ha estado sometida a una dominante intervención del estado (...) esas políticas provocaban grandes déficit que eran financiados en última instancia a través de la emisión espuria de moneda. Esta última provocaba inflación. (...) a su impulso se desarrollaron actividades y empresas, con la consiguiente creación de empleo, que no podían sostenerse sino a costa de subsidios, protecciones y privilegios financiados con la citada creación monetaria. Y vimos así una prolongada aunque ilusoria etapa de desarrollo y alto nivel de empleo. (...) Fatalmente se llega a la hiperinflación. Esta se precipitó en junio – julio de 1989. (...) El país se vio al borde de la desintegración social. (...) había que parar a toda costa la hiperinflación. Para ello era necesario cerrar las válvulas que la alimentaban, es decir, la emisión monetaria espuria. Al desaparecer ésta, las actividades, empresas y empleos artificiales, que a través de ella se sostenían, comenzaron a caer. Ese saneamiento que restablecía la 'verdad económica' era indispensable y sus consecuencias inevitables aunque transitorias, porque al liberarse la economía, implantarse la economía de mercado y establecerse la estabilidad monetaria, otras actividades, empresas y puestos de trabajo capaces de funcionar dentro de esa realidad, iban a desarrollarse reabsorbiendo la desocupación. Lamentablemente entre lo que cae y lo que surge siempre hay un desfase y ese desfase es precisamente el que estamos viviendo» (Alsogaray, Álvaro; «Recesión y desocupación»; *La Nación*; 21/7/1995; p. 9).

¹⁸ Antognoni, Amílcar; «Anunciará el gobierno un plan contra el desempleo»; *La Nación* 30/7/1995; p. 1.

«flexibilidad laboral»: «En la Argentina habrá que acostumbrarse a convivir con el desempleo. Si bien el índice actual del 18,6% podrá reducirse en algunos puntos en los próximos años, se estabilizará entre el 10 y el 12%»¹⁹; o, como dijo una especialista de la Fundación Mediterránea, entre 14 ó 15%²⁰.

Tal como había sido pronosticado, la desocupación descendió posteriormente, hasta alcanzar un mínimo de 12,4% en 1998; esto llenó de regocijo y optimismo a los funcionarios del gobierno, que bien se guardaban de reconocer que ese mínimo era el doble del máximo histórico del momento anterior.

A partir de entonces volvió a crecer, con oscilaciones, hasta llegar al máximo ya señalado en mayo de 2002. El momento ascendente del ciclo económico (la salida de la crisis) revirtió la tendencia; esto fue reforzado por las políticas gubernamentales y la fuerte incidencia del «trabajo precario», que aparecen como las causas de esa reversión²¹. Después disminuyó a 19,1% (primer semestre de 2003), 15,4% (segundo semestre de 2003), 14,6% y 12,6% respectivamente en 2004; 12,5% y 10,6% en 2005; y 10,9% y 9,5% en 2006. A partir de 2003 los datos están presentados trimestralmente; en 2007 la desocupación abierta fue 9,8%, 8,5%, 8,1% y 7,5%; en 2008: 8,4%, 8,0%, 7,8% y 7,3%; en 2009: 8,4%, 8,8%, 9,1% y 8,4%; en 2010: 8,3%, 7,9%, 7,5% y 7,3%²².

¹⁹ *La Nación* 12/8/1995; p. 8.

²⁰ Declaraciones de Silvia Montoya, en Vaca, Juan Carlos, op. cit.

²¹ «Serán la influencia del plan social otorgado por el Gobierno y la de quienes salen a hacer changas en forma intermitente o 'cartonean' las principales razones por las que la desocupación medida en octubre (...) se ubicaría en un nivel similar y quizás algo inferior al de mayo, cuando el desempleo alcanzó el record de 21,5% de la población activa. En síntesis, el índice no sufre mucho riesgo de dispararse, pero a costa de una mayor precarización laboral y de menores ingresos. Un estudio de Nueva Mayoría reveló que el 65% de los encuestados tiene algún integrante de la familia desocupado. (Stang, Silvia, «Sueldos bajos y precariedad laboral frenan el desempleo»; *La Nación* 25/11/2002; sección 2 p. 1).

²² A partir de enero de 2007 ha sido fuertemente cuestionado el índice de Precios al Consumidor elaborado por el INDEC. Esto ha llevado a una sospecha de manipulación de otros índices. Sin embargo, el «Informe Técnico de la UBA con relación a la situación del INDEC», aunque señala «dudas e interrogantes» que «se extendieron» a varios indicadores económicos y sociales (p. 10) no hace referencia a los datos de Desocupación y subocupación. Javier Lindemboim («Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales»; en *Trabajo y sociedad*, N° 16, Vol XV, Verano 2011, Santiago del Estero) ha señalado sus dudas sobre los datos de la EPH, pero tampoco específicamente sobre el índice que nos ocupa. Con estas salvedades utilizamos los datos oficiales.

Estos porcentajes no incluyen como «desocupados» a los receptores del «Plan Jefas y Jefes de Hogar», a los que se considera ocupados en tanto realizan una «contraprestación laboral», a pesar de recibir esos Planes, justamente, por estar desocupados²³. Si se considera como desocupados a aquellos cuya ocupación principal proviene de un Plan Jefas y Jefes de Hogar los índices de desocupación por trimestre son los siguientes:

Tasa de desocupación según impacto del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Total aglomerados urbanos 2003 - 2010

Período	Con Planes	Sin Planes
1º Trimestre 2003	20,4	26,6
2º Trimestre 2003	17,8	23,0
3º Trimestre 2003	16,3	21,4
4º Trimestre 2003	14,5	19,7
1º Trimestre 2004	14,4	19,5
2º Trimestre 2004	14,8	19,1
3º Trimestre 2004	13,2	17,6
4º Trimestre 2004	12,1	16,2
1º Trimestre 2005	13,0	16,6
2º Trimestre 2005	12,1	15,7
3º Trimestre 2005	11,1	14,1
4º Trimestre 2005	10,1	12,7
1º Trimestre 2006	11,4	14,1
2º Trimestre 2006	10,4	12,8
3º Trimestre 2006	10,2	12,1
4º Trimestre 2006	s/d	s/d
1º Trimestre 2007	9,8	11,1
2º Trimestre 2007	8,5	9,5
3º Trimestre 2007	8,1	8,8
4º Trimestre 2007	7,5	8,1
1º Trimestre 2008	8,4	8,8
2º Trimestre 2008	8,0	8,4
3º Trimestre 2008	7,8	8,1
4º Trimestre 2008	7,3	7,5
1º Trimestre 2009	8,4	8,6
2º Trimestre 2009	8,8	8,9

(continúa en pág siguiente)

²³ El criterio de incluir a esta parte de la población subsidiada como «ocupados», disimulando el tamaño real de la superpoblación relativa, encuentra un aval en la siguiente afirmación de Dominique Medá (*El trabajo. Un valor en peligro de extinción*): «si no hay empleo para todos pero todos deben tener derecho al trabajo y todos pueden hacer algo, basta con ampliar el campo de lo que se considera como trabajo» (citado en Mosqueira, Jorge; «Hacia una nueva definición de lo que se considera trabajo»; *La Nación* 4/3/2007 – sección 8 p. 2).

Período	Con Planes	Sin Planes
3º Trimestre 2009	9,1	9,2
4º Trimestre 2009	8,4	8,6
1º Trimestre 2010	8,3	8,3
2º Trimestre 2010	7,9	7,9
3º Trimestre 2010	7,5	7,5

Fuente: Indec; *Información de Prensa: Mercado de trabajo. Principales indicadores*.

En el último semestre de 2006 la *desocupación abierta* era de 9,5% si se incluía como ocupados a los receptores de Planes sociales que realizaban una contraprestación laboral, pero alcanzaba a 11,1% si se los excluía. La diferencia fue disminuyendo hasta desaparecer en 2010. Sin embargo, como ya dijimos, la tasa más baja de desocupación abierta en ese momento del desarrollo del capitalismo argentino supera a lo que era la desocupación máxima del momento anterior, es decir, antes de 1989. Y cuando alcanza su máximo, triplica o aun cuadruplica el máximo anterior.

Otra manifestación de la superpoblación relativa, fácilmente observable, la constituye el llamado *subempleo* o *subocupación horaria*, que registra a aquellos que estando ocupados, trabajan «menos de treinta y cinco horas semanales, desean trabajar más y estaban disponibles para hacerlo»²⁴. Los índices de subocupación registran un movimiento de la población similar al de la desocupación abierta, con pequeñas variaciones en los años en que se producen las alzas y bajas. En lo que hemos delimitado como un primer momento, desde 1974 hasta 1984, la subocupación osciló entre 3,6% (octubre de 1979) y 6,7% (abril de 1982); hasta 1981 nunca alcanzó el 6% de la PEA. A partir de mayo de 1985 llegó a 7,5% y osciló alrededor del 8% hasta mayo de 1990 en que alcanzó 9,3%; descendió nuevamente a alrededor del 8% hasta octubre de 1993, en que otra vez ascendió a 9,3% y desde entonces creció sin interrupción hasta octubre de 2002, en que llegó a 19,9%. Desde entonces descendió sin interrupciones hasta llegar a 7,1% en el segundo trimestre de 2007, y después osciló entre 8,2% y 10,6%.

La suma de ambos índices es la manifestación más abierta y evidente del volumen de superpoblación relativa: muestra la proporción de

²⁴ INDEC, *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina.2003*, disponible en www.indec.gov.ar

población económicamente activa que no puede, total o parcialmente, obtener sus medios de vida mediante el trabajo. En el primer momento, hasta mediados de la década de 1980, oscila entre un mínimo de 6% en octubre de 1979 (6,1% en octubre de 1978) y un máximo de 12,7% en abril de 1982 (10,4% en abril de 1974 y 10,5% en abril de 1976). Desde entonces hasta octubre de 1984 oscila entre 10% y 11%. Pero a partir de mayo de 1985 crece sin interrupción pero con oscilaciones y, obviamente, por encima del máximo histórico. En mayo de 1994 supera el 20%; entre mayo de 1995 y mayo de 1997 oscila entre 29% y 30%; desciende levemente hasta octubre de 1998 (26%), para seguir creciendo hasta alcanzar el máximo (40,1%) en mayo de 2002. Desde entonces desciende sin interrupciones hasta llegar a 15,6% en el segundo trimestre de 2007, si se consideran ocupados a los que reciben Planes; pero si se los suma a los desocupados ese índice alcanza a 16,6%. Entre 2007 y 2010 oscila entre 20,4% (primer trimestre de 2007) y 15,6% (cuarto trimestre de 2010).

Al considerar los índices de desocupación y subocupación sumados pueden señalarse cuatro momentos: 1°) desde 1974 hasta mediados de la década de 1980; 2°) desde mediados de los '80 hasta mediados de la década de 1990; 3°) desde mediados de los '90 hasta 2007; y 4°) desde 2007 hasta 2010. Lo que puede observarse es que el índice máximo de población impedida de trabajar (total o parcialmente) en el primer momento se constituye en el índice mínimo en el segundo momento (alrededor del 12%); en el tercer momento el máximo llega a 40,1% (mayo de 2002) y casi cuadruplica el máximo histórico. Actualmente (2007–2010) el mínimo (alrededor del 16%) está por encima del máximo del primer momento.

Otro indicador que puede tomarse en cuenta es la tasa de actividad: si se observa la serie 1974–2006 se pueden señalar tres momentos: entre mayo de 1974 (40,6%) y octubre de 1983 (37,3%) tiende a decrecer; desde mayo de 1984 (37,8%) hasta octubre de 1992 (40,2%) crece hasta recuperar el valor inicial; desde mayo de 1993 (41,5%) hasta el segundo semestre de 2006 (46,2%) sigue creciendo, excepto en el momento más agudo de la crisis, y supera ampliamente las tasas anteriores. En este crecimiento no debe descartarse la influencia del cambio en el registro

de la ocupación, pero también puede estar dando cuenta de cambios en la realidad. Desde 2007 hasta 2010 oscila entre 46,6% (primer trimestre de 2007) y 45,5% (tercer trimestre de 2008); con leves variaciones alcanza en el cuarto trimestre de 2010 a 45,8%. Un primer resultado es que el momento de crecimiento que supera la tasa inicial se corresponde con el momento de mayor crecimiento de la desocupación abierta pero que se mantiene aun cuando ésta desciende; puede concluirse que se trata de población que necesita buscar un ingreso porque los ingresos habituales no son suficientes. Esta situación resulta en una alta inestabilidad en el empleo²⁵.

A los fines de la medición que estamos intentando lo que nos señala el crecimiento de la tasa de actividad es que, tomando los valores mínimos y máximos, hay una diferencia de nueve puntos que se correspondería con una masa de población que aparece en el momento más bajo como población económicamente no activa pero que está disponible para irse incorporando a la actividad económica, sin discriminar en este ejercicio si se incorporará como «ocupados», «subocupados» o «desocupados». En el caso de los ocupados y subocupados no sabemos con certeza si lo están en actividades centrales, obsoletas o marginales, pero el carácter que parece presentar su incorporación nos inclina a pensar que se trata de estas últimas.

Superpoblación de adolescentes y jóvenes: hijos de pobres

Como ya dijimos, una manifestación que puede asociarse a la modalidad fluctuante de la superpoblación son los jóvenes incorporados a la producción siendo niños y que quedan desocupados cuando crecen²⁶. Aunque no se corresponda en su mayoría con la población de

²⁵ Un estudio de Luis Beccaria y Roxana Maurizio «señala que, mientras que a fines de los '80 un 13,4% de la población activa había transitado entre estados de ocupación y desocupación en un período determinado de un año y medio, una década después ese índice ascendió al 21,2 por ciento en ese lapso» (citado por Stang, Silvia; «Fuerte incremento de la inestabilidad en el empleo»; *La Nación* 12/11/2002; sección 2 p. 1).

²⁶ «En las regiones cubiertas por la encuesta [Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes], donde habita la mitad de la población argentina, cerca del 7% de niños de 5 a 13 años trabaja. En el caso de los adolescentes, la proporción se eleva al 20%» (Waisgrais, Sebastián; «El trabajo de niñas, niños y adolescentes: conceptos, metodología y resultados»; en Ministerio de Trabajo – OIT, *El trabajo infantil en Argentina. Análisis y desafíos para*

adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan, al menos una pequeña parte de esos jóvenes pueden corresponderse con esta situación. Probablemente la proporción mayor se corresponde con quienes nunca pasaron por el mercado de fuerza de trabajo.

Unos pocos datos permiten aproximarnos al volumen de esta población: según un informe oficial, en Argentina en 2000 el 13,2% (1.250.841) de los 9.476.069 personas de 15 a 29 años no estudiaban ni trabajaban y del total de esos jóvenes, 54,9% (5.202.000) no asistía a ninguna instancia del sistema educativo²⁷. Cuatro años después, superada la crisis, el 17,4% (204.195) de los jóvenes que habitaban en la provincia de Buenos Aires y tenían entre 14 y 18 años no concurrían a la escuela (34% si se extiende a los que tenían 21 años); 2,3% (12.382) eran analfabetos²⁸; es posible que una parte de ellos no concurren a la escuela pero sí trabajara.

Esa situación es más grave entre los pobres: en 1999, por ejemplo, el 20% (400.000) de los jóvenes de hogares pobres radicados en Capital y Gran Buenos Aires no estudiaba ni trabajaba; entre los 20 y 24 años el porcentaje ascendía a 24,8% que no estudiaba ni trabajaba; en esos hogares el desempleo juvenil llegaba al 50%²⁹.

En 2010 existen 1,5 millones de jóvenes menores de 30 años no estudia ni trabaja³⁰.

Un estudio realizado por el IERAL de la Fundación Mediterránea³¹

la política pública; 2007; p. 126). La encuesta fue realizada sobre una muestra representativa de una población de cuatro millones de niños, niñas y adolescentes en 2004 en Jujuy, Salta, Tucumán, Formosa, Chaco, Mendoza y el Área Metropolitana de Buenos Aires. Del total de niños que trabajan 63% lo hace en actividades económicas (idem; p. 108); del total de adolescentes lo hace el 56%.

²⁷ Dirección Nacional de Juventud; «La juventud argentina 2000», citado en Mariano de Vedia «El mapa juvenil de la exclusión social»; *La Nación* 25/10/2000; p. 11.

²⁸ Ministerio de Desarrollo Urbano Bonaerense citado en *La Nación* «Crítica situación de los adolescentes», 28/5/2004; p. 17

²⁹ Ismael Bermúdez «El 20% de los jóvenes no estudia ni trabaja»; *Clarín* 7/11/1999; Sección Economía; p.9.

³⁰ Bermúdez, Ismael; «Sólo uno de cada cuatro jóvenes hoy tiene un trabajo en blanco», *Clarín*, 17/10/2010; http://www.clarin.com/politica/solo-jovenes-hoy-trabajo-blanco_0_355164645.html

³¹ Galassi, Gabriela y Vera, María Luz; *La situación de los jóvenes y el riesgo de la reproducción intergeneracional de la pobreza*; Buenos Aires, IERAL de la Fundación Mediterránea, Año 17, Edición N° 90.

muestra que, aunque se agudiza en los momentos de crisis la proporción de jóvenes entre 14 y 24 años que no estudian ni trabajan tiende a crecer: después de una recuperación tras la crisis desarrollada durante el cambio de siglo, la tasa de actividad de los jóvenes pasó de 44% en 2003 a 37,3% en 2010, sin que se incrementara la proporción de jóvenes inactivos que estudian (79,9% en 2003 a 79,2% en 2010). Pero, además, la precariedad laboral de los jóvenes ocupados es mayor: la tasa de informalidad de los jóvenes ocupados también es superior a la de los ocupados en general (60,3% y 45,2%). En síntesis, según este estudio, en 2010 el 13,1% de los jóvenes (un millón de personas) no estudia ni trabaja ni busca trabajo; pero si se les suman los que están rezagados en el sistema educativo, los desocupados y los subocupados, constituyen 34,5% del total de jóvenes (2,6 millones). Cabe agregar que los porcentajes de pobreza e indigencia son muy superiores entre los jóvenes que en la población en general.

La modalidad latente de la superpoblación

No contamos con datos para estimar el volumen de la superpoblación «latente» en su manifestación más clásica: población sobrante en el campo. Pero sí podemos estimarla en otra manifestación, en un sentido también «latente», como es una parte de los asalariados de las administraciones estatales del nivel nacional, provincial y municipal, cuya existencia en tanto «población sobrante para el capital» se hace evidente en los discursos de los cuadros intelectuales del gran capital, en los momentos de crisis en las finanzas públicas. Estos discursos se han sucedido a lo largo de todo el período abierto a mediados de la década de 1970.

El ministro de Economía del gobierno surgido del golpe de estado de 1976, José Alfredo Martínez de Hoz, señaló que su ministerio «intentó llevar adelante un programa de reducción y racionalización del gasto en personal» del aparato estatal (incluyendo las empresas de propiedad del estado). Estimaba que había que hacer «una reducción de alrededor del 20% en su número»; pero ese propósito «sólo fue cumplido parcialmente»: en el ministerio de Economía y sus empresas se redujo un 21% del personal, pero en el conjunto de los empleados estatales esa reducción alcanzó sólo al 5%³². Esto se debió a que una parte mayoritaria del

³² Martínez de Hoz, José Alfredo; *15 años después*; Buenos Aires, Emecé Editores, 1991; p. 32.

personal estatal correspondía a «sectores que representaban muy poca flexibilidad para su reducción» (educación, salud pública y justicia), a lo que se sumó «una verdadera resistencia física y una extremada rigidez en la estructura de la administración pública misma, así como los intereses creados en los sectores privados (...)»³³. Ya hemos hecho referencia a lo planteado por su segundo en el ministerio, Juan Alemann, veinte años después de su paso por el gobierno acerca de la prevención de «los jefes militares» sobre la desocupación.

En un trabajo publicado a comienzos de la década del '80 por quien fue ministro de Industria del gobierno del ex general Viola (1981) y durante muchos años integrante de la dirección de la Unión Industrial Argentina, Livio Kühl, se delimitó como una de las fuentes de lo que llamó «ocupación redundante» (sobrante) en Argentina, «el sobreempleo estatal». Atendiendo a las dos «vertientes» de este sobreempleo estatal nacional y provincial, Kühl calculó que, en diciembre de 1980, eran excedentes 338.615 empleados: 190.000 por no aplicar en la administración pública las mismas normas sobre ausentismo que se aplican en la actividad privada y 148.615 por realizar «tareas redundantes». Es decir que, si el total de empleados públicos nacionales y provinciales era de 1.486.150, Kühl estimaba sobrante al 22,8% de esos trabajadores³⁴.

El empleo público en las provincias ha sido reiteradamente señalado como excesivo. En 1985 el diario *Clarín* planteaba que «las administraciones públicas provinciales son el ejemplo más claro de que la demanda de mano de obra de parte del sector público no deriva tanto de requerimientos técnicamente determinados por las actividades propias de la administración de gobierno sino de una instrumentación de la

capacidad empleadora del estado con vistas a suplir las falencias de los mercados de trabajo privados de cada región». Afirmaba que «este sector ha venido actuando como un verdadero sustituto para la desocupación visible» y «la condición de paliativo del desempleo que tiene la actividad pública»; lo mismo se repite a nivel municipal³⁵. Nueve años después, en el contexto de la discusión sobre la llamada reforma del estado, el diario *La Nación* reiteraba que «‘ajustar’ en las administraciones provinciales implica básicamente recortar las plantas de personal, que en conjunto crecieron alrededor de un 50% entre 1983 y 1992(...)»³⁶. También *La Nación*, utilizando datos de un informe de los ministerios del Interior y de Economía, señaló el aumento del empleo público en las provincias entre 1995 (1.212.391) y 1999 (1.319.820), publicando un «ranking de distritos con más agentes por cada 1000 habitantes»: La Rioja (que tenía el 1,9% de la planta pública provincial del país; 90,14 por cada mil habitantes); Santa Cruz (88,10), Catamarca (73,54), Formosa (67,90) y Neuquén (66,95); los que tenían menos eran Córdoba (23,71), Buenos Aires (28,81), Santa Fe (32,18), Salta (34,15) y Tucumán (35,14)³⁷. Nótese que casi todas las provincias con mayor proporción de empleados públicos corresponden a las estructuras económico sociales que hemos denominado «pequeña producción mercantil con superpoblación relativa» o «capitalismo de estado en enclaves», pero en este último caso, muy afectadas por los despidos vinculados a las privatizaciones de empresas públicas. En cambio las que tienen menor proporción de empleados públicos corresponden a las estructuras económico sociales que hemos denominado «capitalismo de economía privada de gran industria y pequeña producción» o «capitalismo de economía privada con peso del campo»³⁸. En palabras de un funcionario, en ciudades del interior del país ubicadas en las estructuras económico sociales nombradas en primer término «Si no emplea el

³³ Idem; p. 33.

³⁴ «La ocupación redundante proviene de dos fuentes básicas: el sobreempleo estatal y el exceso de autoempleo respecto de las tasas existentes en los países industrializados. El sobreempleo estatal reconoce, a su vez, dos vertientes: a. la diferencia de ausentismo laboral en el sector público – originado en normas expresas que lo alientan – es el doble que en la actividad privada. Con sólo eliminar esta diferencia mediante la anulación de las regulaciones que la impulsan, existe un excedente de 190.000 empleados. b. Las tareas redundantes, que modestamente pueden estimarse en el 10% de la fuerza laboral del sector público. Su eliminación generaría un excedente de 148.615 agentes» (Kühl, Livio y otros; «La industria y la ocupación de fuerza laboral»; en *Una política industrial para la Argentina*; Buenos Aires, Club de Estudio; 1983; p. 115).

³⁵ «El estado empleador. Disfraz para la falta de ocupación»; *Clarín* 6/1/85 p. 8.

³⁶ Correa, Rubén; «Un quebranto recurrente que refleja la irresuelta crisis del empleo público»; en *La Nación*, 19/1/1994; sección 2ª, p. 1.

³⁷ *La Nación*; «Aumentó un 8% el empleo público en las provincias»; 17/7/2000; p.7.

³⁸ Iñigo Carrera, Nicolás, Podestá, Jorge y Cotarelo, María Celia; «Las estructuras económico sociales concretas que constituyen la formación económica de la Argentina»; en *PIMSA- Documentos y Comunicaciones 1999*; Buenos Aires, PIMSA, 1999.

Estado, quién lo hace. El mercado acá no existe»³⁹.

En un estudio presentado en noviembre de 1986⁴⁰ la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) diagnosticó que el manejo arbitrario de las promociones y los privilegios «han quebrado la carrera administrativa y consecuentemente han aumentado la improductividad del sector público» que paga bajos salarios y ha permitido la subsistencia de lo que caracteriza como «subocupación» o lo que es lo mismo ‘desocupación disimulada’⁴¹. Descartó como solución «el congelamiento de vacantes aplicado reiteradamente» por «ineficaz», planteando que «si en su lugar se hubiesen suprimido los cargos para consolidar la racionalización buscada, unido al decrecimiento normal (renuncias, jubilaciones, muertes y cesantías, estimado en un 6% a 8% anual), sin duda se hubiera producido en el tiempo una reducción de magnitud considerable en las dotaciones estatales (unos 120 mil agentes anuales, si se consolida el sector público nacional, con el provincial y municipal)»⁴². La solución inmediata propuesta por FIEL fue «aumentar una hora el actual horario y reducir el 10% del personal existente mediante el procedimiento de solicitar a los responsables del área (directores) un ‘ranking’ del personal dependiente de acuerdo con la dedicación y desempeño en el cumplimiento de sus tareas, seleccionándose los últimos hasta completar el 10% de cada subsecretaría»⁴³. Previamente el estudio planteó las cantidades de empleados públicos sobrantes, y en su cuadro N° 6, presentó su «Propuesta de Reestructuración y economías resultantes». Aquí reproducimos la parte referida a «dotación de personal».

³⁹ Declaraciones de Héctor Aburto, intendente de Río Gallegos, la ciudad con menos desocupación, donde el 49,8% de la población económicamente activa trabajaba en el estado, citadas en Restivo, Néstor «El empleo público apuntala el récord de Río Gallegos»; *Clarín* 30/7/00 p. 20.

⁴⁰ Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL); *El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público argentino*, Buenos Aires, Sudamericana/Planeta, 1987.

⁴¹ FIEL, op. cit.; p.39.

⁴² FIEL, op. cit.; p.108.

⁴³ FIEL, op. cit.; p.109.

Empleados estatales sobrantes según FIEL

	Dotación de personal		
	Situación actual	Propuesta ¹	Δ%
Tribunal de Cuentas de la Nación	827	827	-
Presidencia de la Nación	4427	1044	76
Ministerio del Interior	37995	19626	49
De Relaciones Exteriores y Culto	1765	1604	9
Defensa ²	188287	171593	9
Economía	38869	22537	42
Obras y Servicios Públicos	17611	269	98
Educación y Justicia	108704	12303	89
Trabajo y Seguridad Social	1230	306	75
Salud y Acción Social	13301 ⁴	542 ⁴	96

1) Propuesta para el sector público total. La proporción que se propone transferir a las provincias y municipios se detalla en el trabajo original de FIEL; 2) Incluye los Estados Mayores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; 4) No hay datos para la Secretaría de Salud. Fuente: Extractado de FIEL, op cit.; p. 48, cuadro N° 6: «Propuesta de reestructuración y economías resultantes». (La nota 3 corresponde a la parte del cuadro no incluida en nuestro trabajo)

En síntesis, FIEL proponía una reducción del 47% del personal del aparato estatal nacional, que se elevaba a un 70% si se incluía la transferencia de empleados a las provincias, también propuesta en el estudio:

Propuesta de reducción de empleados estatales según FIEL

Concepto	Situación actual ¹	Privatizaciones y Supresiones	Propuesta	%	Transferencias Provincias y Municipios	Propuesta para Administración Nacional	%
	(1)	(2)	(3)	2/1	(4)	(5)= (3)-(4)	(2)+(4)] (1)
Dotación (N° de empleados)	259.402	122.310	137.092	47	60.214	76.878	70

¹ Cargos ocupados al 31-3-86 en Administración central, Cuentas Especiales y Organismos Descentralizados.

Fuente: FIEL, op. cit.; p. 58.

Cinco años después el programa de racionalización de la administración pública nacional anunciado a mediados de 1991, previó reducir en un año 100.000 empleados de la administración y otros 200.000 por la privatización de empresas estatales⁴⁴. La crisis de desocupación de

⁴⁴ Citado en Martínez de Hoz; op. cit.; p. 34.

1995 hizo evidente la función del aparato estatal como empleador de población sobrante para el capital tanto por la expulsión de esa población (la llamada «reformulación del papel del estado» y la política de ajuste fueron señaladas como uno de los motivos del crecimiento del desempleo⁴⁵) como por la propuesta de absorción de desocupados en tareas generadas sólo para darles empleo⁴⁶.

Según un estudio dirigido por quien fuera secretario de Programación Económica entre 1991 y 1996, vice-ministro de Economía en 1996 y ministro de Educación entre 1999 y 2000, Juan Llach, al analizar el crecimiento del empleo público en la década de 1980 señala que «(...) parece indudable que el grueso del incremento fue desocupación disfrazada. En esa época se desarrollaron, por ejemplo, la 'industria' de la suplencia y los altos niveles de ausentismo docente en la educación»⁴⁷. Cuando se desarrolló la depresión iniciada en 1998, ya devenida abierta crisis a comienzos de 2001, las soluciones planteadas por distintos funcionarios del gran capital mostraron, nuevamente, la existencia de esa masa de población sobrante para el capital entre los empleados estatales: el gobierno de Fernando de la Rúa decretó el plan del ministro de economía Ricardo López Murphy que dispuso, entre otras medidas, reducir en casi un 30% el número de empleados públicos nacionales⁴⁸. Hoerst Khöeler, presidente del Fondo Monetario Internacional, aconsejó despedir a 450.000 (19,4%).

No hemos podido acceder a una serie histórica consolidada del volumen del empleo en la administración pública para el total del período analizado⁴⁹. Los censos nacionales de población muestran un incremento en términos

⁴⁵ Vaca, Juan Carlos; op. cit.

⁴⁶ Se anunció que, dentro del Programa de Empleos Mínimos, con una retribución de hasta \$200, unos 25.000 desocupados trabajarían en dependencias del ejército donde realizarán tareas de mantenimiento y otros 10.000 serían ocupados en tareas de forestación (Bonelli, Matías «Crearán 25.000 puestos de trabajo en el ejército» *La Nación* 28/7/1995)

⁴⁷ Consejo Empresario Argentino; *Un trabajo para todos. Empleo y desempleo en Argentina*; op. cit.; p. 8.

⁴⁸ «Se van tres ministros por el duro ajuste que anunció López Murphy»; *Clarín*; 17/3/2001 <http://www.clarin.com/diario/2001/03/17/e-258748.htm>

⁴⁹ Una aproximación al volumen del empleo público a partir de distintas fuentes y las dificultades para su medición puede verse en Lindemboim, Javier y Graña, Juan M.; *Empleo y remuneraciones en el sector público: la situación luego de los cambios de los noventa y recientes*; Universidad de Buenos Aires, FCE, CEPED, Documento de Trabajo N° 6.

absolutos y una disminución en términos relativos al total de población⁵⁰, lo que nada dice sobre su condición de sobrante o no para el capital.

Otras fuentes permiten observar su movimiento reciente: en 1997 era de 211.190; en 1998 creció a 302.082; comenzó a descender en 1999 (260.008) y 2000 (231.744)⁵¹, para volver a ascender en 2001 y 2002⁵². En 2001 llegó a 262.242; en 2002 descendió levemente a 258.917; y volvió a ascender en 2003 (262.089), 2004 (264.280), 2005 (273.276) y 2006 (283.433)⁵³. Estas estimaciones del Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA)⁵⁴ sobre empleados estatales nacionales contienen la planta permanente del Estado, los organismos descentralizados y las fuerzas de seguridad nacional; no incluye a los empleados en empresas públicas; el crecimiento se incrementó en 2005, a un promedio de más de 40 personas por día hábil.

Estos datos, unidos a la afirmación del gobierno nacional de que «ha aumentado el gasto social», inspiraron al diario *La Nación* una nota editorial en la que afirmó que «El otorgamiento de empleo sobreabundante no es el instrumento idóneo para resolver el problema social de la desocupación. Es el sector privado el que tiene que generar nuevas oportunidades laborales y no el Estado, porque el empleo público excedente sólo reduce la productividad del conjunto y perjudica la solvencia fiscal. (...) el Estado no obtiene sus recursos de la nada sino que los extrae del sector privado mediante impuestos o compitiendo en el uso del crédito. Y esto, de una u otra forma, termina afectando a la producción y el crecimiento. (...) El incremento del gasto público no debe orientarse a sostener una estructura burocrática cada vez mayor e ineficiente sino a brindar mejores servicios en salud, educación y seguridad»⁵⁵.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Datos de INDEC y secretaría de Programación Económica publicados en «Menos empleo en las fábricas»; *La Nación* 13/8/2000 sección 2 p. 6.

⁵² Stang, Silvia; «El empleo sólo crece en el Estado»; en *La Nación*, 27/7/2002; sección 2 p. 2; sobre datos del Ministerio de Economía de mayo de 2002.

⁵³ Abril de cada año, excepto 2001 que se refiere a julio

⁵⁴ IDESA; «Contratan 40 empleados públicos por día» en *Informe Nacional*; Informe N° 161; 30/12/2006; <http://www.idesa.org/v2/noticias.asp?idnoticia=182>.

⁵⁵ Editorial «Empleo público y clientelismo»; *La Nación* 2/2/2007; p. 14. El diario hizo hincapié en que ese aumento se tradujo en un mayor gasto público en los niveles nacional, provincial y municipal.

En 2007, dos «técnicos» de la Fundación Atlas afirmaban que «hay un sobreempleo del orden de las 332.943 personas. Esto representa un 25% de la dotación total de personal público en las provincias»⁵⁶; si se proyecta ese 25% sobre el total de empleados públicos que estima este trabajo (2.144.627), el total de sobreempleo estatal, sin contar planes de empleo ni jubilados y pensionados, sería de 536.157 empleados, una cifra no demasiado lejana de la señalada por Hoerst Khöeler en 2001.

Ese mismo año el diario *La Nación* alertó que en 2006 la planta de trabajadores nacionales, provinciales y municipales había crecido un 7% (161.000 «nuevos empleados públicos»); en marzo de 2007 había 299.377 empleados de la administración pública nacional, a los que se sumaron otros 23.000 de las nuevas empresas estatales (Correo Argentino, AySA, ENARSA, ARSAT y Ferrocarriles Metropolitanos). A la vez, según la Fundación Mediterránea, «las provincias tienen cada vez más gastos en personal», pero el presidente de IDESA señaló que «las provincias dan muchos servicios que son mano de obra intensivos, como por ejemplo seguridad o educación» y «en la Nación hay más burocracia». El diario consideró que «los problemas de empleo público no tienen que ver solamente con la cantidad de ingreso sino también con la calidad de los ingresantes»⁵⁷.

En el mismo sentido apuntó otra nota del mismo diario, que recogió la denuncia del entonces futuro jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, sobre la existencia de 20.000 contratados entre los agentes públicos porteños que «probablemente sean ñoquis», y la respuesta de quienes estaban en la estructura del gobierno (funcionarios, sindicalistas y empleados) que señalaron que el grueso de los «ñoquis» estaban en la planta permanente; según el diario «un ministro de Jorge Telerman» dijo que «si al asumir su cargo hubiera seguido trabajando con los agentes de planta permanente (...) nunca hubiera despachado resoluciones y documentos de su gestión. La solución, dice,

fue poner un empleado contratado por cada uno estable»; la situación se graficó diciendo que «si todos los empleados registrados acá vinieran a trabajar al mismo tiempo, el antiguo edificio [de Avenida de Mayo 525] se vendría abajo»; obviamente la periodista no atribuyó la existencia de esta superpoblación al desarrollo capitalista sino a «los vicios gremiales y la política» que impiden hacer más eficiente la planta⁵⁸.

Pero como señaló con preocupación ese diario el fenómeno es más abarcador que los simples «vicios de la política»: según un estudio de la Sociedad de Estudios Laborales (SEL) Consultores el 48% de los hogares argentinos percibe «ingresos públicos» de fuentes nacional, provincial o municipal (sueldos estatales, jubilaciones y pensiones, planes sociales, seguros de desempleo y becas de estudio); en el 18% de los hogares este ingreso es el único de la familia, en los demás aporta cerca de la mitad; pero, además, el peso de la población que sólo puede existir en tanto obtenga un «ingreso público» es mayor en regiones como el NEA (57% de los hogares) y el NOA (56%), y aun donde es menor que el promedio no deja de ser importante, como es el caso del GBA (44%)⁵⁹.

En 2009, un editorial de *La Nación* reiteró su preocupación por el aumento del gasto público, señalando que «Desde 2003 hasta hoy hay, según estimaciones privadas, 600.000 empleados públicos (nacionales, provinciales y municipales) adicionales en la Argentina (un crecimiento del 30%), que no han ido a cubrir tareas esenciales»⁶⁰. Nuevamente en 2011 *La Nación* se refirió al crecimiento de empleo público en todos los niveles que, entre 2003 y 2011 habría sido de 49%, pasando de 2,15 a 3,2 millones de empleados públicos, es decir del 16% al 21% de la PEA y consideró que «la mayor dotación de empleados públicos cumple en su gran mayoría seguramente funciones burocráticas prescindibles. Se trata en muchos casos de empleo clientelístico generado en cumplimiento de compromisos políticos o personales»⁶¹.

⁵⁸ Castro, Ángeles; «¿Y los 'ñoquis' dónde están?»; *La Nación*; 17/7/2007 p. 20.

⁵⁹ Cabot; op. cit.

⁶⁰ «Otra asignatura pendiente»; *La Nación*; 4/6/2009, p. 22. Lo mismo asegura el economista y ex secretario de Hacienda de la Nación durante el gobierno cívico militar instaurado en 1976 Juan Alemann, al criticar que el Estado «hubiera dilapidado tantos recursos»: «El aumento de empleados públicos en cerca de un millón en la última década era innecesario» («Como administrar la abundancia», *La Nación*, 18/1/2011, p. 13).

⁶¹ Editorial «Cada vez más empleados públicos»; en *La Nación*; 27/9/2011; p. 16.

⁵⁶ Pablo Guido y Gustavo Lazzari; *Las espaldas del sector privado. Sobreempleo público y desquicio fiscal*; Fundación Atlas 2007 (<http://www.atlas.org.ar/articulos/articulos.asp?Id=502>).

⁵⁷ Cabot, Diego; «Mayor gasto público: cada sesenta minutos contratan dieciocho nuevos empleados públicos»; *La Nación*; 22/7/2007; sección 2, pp. 1 y 2.

El pauperismo oficial: La población subsidiada

La existencia de una masa de población que debe recibir total o parcialmente sus medios de vida bajo la forma de subsidios (sea en dinero, alimentos u otros) está señalando que el capitalismo argentino no tiene la capacidad de garantizar la existencia de esa población en las condiciones propias de la sociedad capitalista, sea mediante el trabajo asalariado, la propiedad del capital o la tierra o de las propias condiciones de existencia. En otras palabras, se trata de población sobrante para el capital, de superpoblación relativa, ubicada en la condición de «pobres»⁶².

La masa de población que definimos como «pobre» ha crecido en Argentina a lo largo de las últimas cuatro décadas, para disminuir desde 2004, pero sin bajar a los niveles del período anterior: en 1974 en el conurbano bonaerense sólo 5,8% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza; en 1980 alcanzó a 12,8%; en 1982 llegó a 37,4%; en 1985 bajó a 24%; en 1987 volvió a crecer hasta 33,1%⁶³. Los hogares pobres en 1974 eran 2,6% del total de hogares del GBA⁶⁴. Otras fuentes señalan que entre 1980 y 1988 la pobreza creció alrededor de 50% en el conurbano bonaerense, alcanzando en este último año a 3.218.000 personas⁶⁵. Si se considera la Capital Federal y el conurbano crecieron del 21,2 al 35,3%⁶⁶.

Las siguientes series estadísticas muestran el crecimiento de la pobreza en el Gran Buenos Aires a partir de 1988 y hasta 2003.

⁶² La definición de «pobreza» utilizada habitualmente en el discurso político y académico está construida desde perspectivas teóricas diferentes de la que asumimos y se mide por «condiciones de vida» (por ejemplo, en el estudio N° 18 *La Pobreza urbana en Argentina*, publicado por INDEC en 1988), que remiten al consumo. Desde nuestra perspectiva el pobre es el proletario, es decir el expropiado de sus condiciones materiales de existencia, que, al no poder obtener total o parcialmente sus medios de vida bajo la forma del salario, ha sido despojado hasta de la posibilidad de su subsistencia. El «pobre» se diferencia del resto del proletariado porque se trata de dos estados diferentes del cuerpo: mientras el proletario no pobre está despojado de sus condiciones materiales de existencia, el pobre está despojado hasta de la posibilidad de su existencia misma. En palabras de Marx y Engels «sólo es 'pauper' el proletario despojado de toda energía» (*La Ideología Alemana*; Montevideo, Ediciones Pueblos Unidos, 1975; p. 232).

⁶³ Datos de INDEC, citados en *La Nación*; 10/11/1996.

⁶⁴ *Clarín* 16/2/1997.

⁶⁵ *Clarín* 8/10/1989 p. 4 Suplemento económico.

⁶⁶ «Se extiende la pobreza en la Capital y el conurbano, según estudios oficiales»; *La Nación*, 3/7/1989, p. 14.

Porcentaje de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza en el aglomerado GBA, desde mayo 1988 hasta mayo de 2003

Aglomerado Gran Buenos Aires					
Fecha de relevamiento	Hogares	Personas	Fecha	Hogares	Personas
May-88	22,5	29,8	May-96	19,6	26,7
Oct-88	24,1	32,3	Oct-96	20,1	27,9
May-89	19,7	25,9	May-97	18,8	26,3
Oct-89	38,2	47,3	Oct-97	19	26
May-90	33,6	42,5	May-98	17,7	24,3
Oct-90	25,3	33,7	Oct-98	18,2	25,9
May-91	21,9	28,9	May-99	19,1	27,1
Oct-91	16,2	21,5	Oct-99	18,9	26,7
May-92	15,1	19,3	May-00	21,1	29,7
Oct-92	13,5	17,8	Oct-00	20,8	28,9
May-93	13,6	17,7	May-01	23,5	32,7
Oct-93	13	16,8	Oct-01	25,5	35,4
May-94	11,9	16,1	May-02	37,7	49,7
Oct-94	14,2	19	Oct-02	42,3	54,3
May-95	16,3	22,2	May-03	39,4	51,7
Oct-95	18,2	24,8			

INDEC, Encuesta Permanente de Hogares

Esta situación no se limitaba al Gran Buenos Aires. Por ejemplo, en 1994 había en Rosario más de 300.000 personas con sus necesidades básicas insatisfechas, de las que casi la mitad (48%) tenían menos de 15 años; la inserción laboral de los mayores de esa edad era: 58% en servicio doméstico, changarines, cirujas y otras tareas eventuales y 38% no trabajaba⁶⁷.

Como ya lo hemos señalado con referencia a la desocupación, debe resaltarse que la pobreza, si bien se agudiza con las depresiones y las crisis económicas, aumentó tendencialmente en el período que estamos transitando y constituye un rasgo de la estructura económica de la sociedad argentina actual. Esto fue reconocido en 2002 por el coordinador del área de pobreza del Banco Mundial para América Latina, Norman Hicks: «Con empleo pleno, la pobreza puede bajar del 29% actual (11 millones de personas) al 23 por ciento»⁶⁸.

⁶⁷ Arias, Alfredo; «Más de un tercio de los rosarinos vive en situación de riesgo social»; *La Nación*, 19/12/1994; p. 10.

⁶⁸ Kanenguiser, Martín; «El Banco Mundial quiere arancel en las universidades»; *La Nación* 16/4/2002; sección 2ª p. 2

Debe señalarse que un volumen importante de los pobres (e indigentes) son trabajadores asalariados ocupados y que este rasgo puede apreciarse tanto en momentos de auge económico como de crisis⁶⁹. Otros indicadores de la existencia de esta masa de población pobre son los datos de mortalidad y desnutrición infantil y población en villas miseria.

A partir del segundo semestre de 2003 los índices de pobreza en el GBA disminuyen:

Porcentaje de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza en el aglomerado GBA, desde 2003 hasta 2006

Fecha	Hogares	Personas
1º semestre 2003	41,2	52,3
2º semestre 2003	34,9	46,2
1º semestre 2004	31,6	42,7
2º semestre 2004	27,7	37,7
1º semestre 2005	27,6	38,0
2º semestre 2005	22,5	30,9
1º semestre 2006	21,8	29,4
2º semestre 2006	18,2	25,5

Fuente: INDEC, EPH, serie histórica

Lo mismo ocurre para el total de aglomerados urbanos:

Porcentaje de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza en 28 aglomerados urbanos, desde 2003 hasta 2006

Total 28 aglomerados urbanos	Personas	Hogares
Primer semestre 2003	54,0	42,7
Segundo semestre 2003	47,8	36,5
Primer semestre 2004	44,3	33,5
Segundo semestre 2004	40,2	29,8
Primer semestre 2005	38,9	28,8
Segundo semestre 2005	33,8	24,7
Primer semestre 2006	31,4	23,1

Fuente: INDEC, EPH, serie histórica

Pero puede apreciarse que aun en los momentos en que se encuentra

⁶⁹ Un informe de la consultora Equis, utilizando datos de INDEC, mostró que la mitad de los empleados del sector privado (3,3 millones personas) estaba bajo la línea de indigencia y de ellos, 60% trabajaba en negro (Bermúdez, Ismael; «La mitad de los empleados no cubre la canasta de indigencia»; *Clarín* 24/5/2002; p. 18). Ver también Stang, Silvia; «Un millón de ocupados son indigentes»; *La Nación* 24/5/2002; sección 2ª p. 2.

más bajo, el índice de pobreza está muy por encima de lo que señalaba en el período anterior: si se compara el índice de pobreza en el GBA en 1974 (el primero disponible) se observa que a comienzos de la década de 1990 es alrededor de tres veces mayor y en 2006 seis veces mayor. Nuevamente, lo mismo que con los índices de desocupación abierta y subocupación, puede observarse un rasgo que indica un cambio cualitativo en el capitalismo argentino.

Es en este contexto que debe considerarse la existencia de la población subsidiada o pauperismo oficial. No existe (o quizás no hemos podido acceder a ella) información completa sobre el volumen total de la población subsidiada. Incluso un estudio específico sobre el tema, como *El estado frente a la protesta social*⁷⁰ no brinda una cifra global; sólo señala que «en septiembre de 2000, por ejemplo, existían en el ámbito nacional alrededor de 92 programas de asistencia social, 22 de los cuales eran administrados por el Ministerio de Desarrollo Social»⁷¹.

En 2006, superado ya el estancamiento económico iniciado en 1998 y el momento culminante de la crisis en 2001 – 2003, cuando incluso parte de la llamada «clase media» integraba la población subsidiada⁷², y a pesar de la disminución del número de desocupados y subocupados a que nos hemos referido anteriormente, oficialmente se estimaba que 2.500.000 personas recibían planes sociales de los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo de la Nación. Éstos se distribuían en «Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados» (1.028.770 de receptores), «Plan de Pensiones Asistenciales (530.000), «Familias para la Inclusión Social» (410.000), «Manos a la Obra» (575.000) y «Seguro de Capacitación y Empleo» (32.000)⁷³. «Pero contar fehacientemente cuántos

⁷⁰ CELS, *El estado frente a la protesta social. 1996-2002*; Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

⁷¹ CELS, op. cit., p. 28.

⁷² En La Matanza y Florencio Varela «es llamativa la constante consulta de personas de clase media» que se informan sobre los Planes sociales. Entre los aspirantes a subsidiados de Florencio Varela había 45 profesionales con título universitario, 197 con estudios universitarios incompletos, 100 con estudios terciarios completos y 200 con estudios terciarios incompletos, inscriptos en la bolsa de trabajo del municipio; 2450 con secundario completo, 2900 con secundario incompleto, 11000 con instrucción primaria y 3500 con primaria incompleta». (Lucesole, María José; «La clase media, en la cola de los subsidios»; *La Nación* 9/4/2002; sección 2ª p. 2.)

⁷³ San Giovanni, Daniela; «Desocupación. Los planes sociales en su laberinto»; *La Nación* 4/3/2007 – sección 8 pp. 1 – 2

planes hay en el país resulta muy difícil, o casi imposible ya que, además cada provincia y municipio tiene sus planes propios de ayuda social»⁷⁴. Dos años después, 568.000 personas recibían subsidios por el «Plan Familias» (336.000 de ellas provenientes del Plan Jefas y Jefes de Hogar), 1.316.480 familias recibían el «Plan Nacional de Seguridad Alimentaria» y además hubo un incremento presupuestario para el «Plan de Promoción de Empleo» (como «Manos a la Obra», para desocupados) y para «Pensiones»⁷⁵.

En marzo de 2010 el ministro de Trabajo Carlos Tomada informó que 3,4 millones de «beneficiarios» recibían la Asignación Universal por Hijo⁷⁶. En 2011 serían aproximadamente 3.517.000 las familias que reciben algún tipo de subsidio estatal (esto incluye a los receptores de la Asignación Universal por Hijo, instaurada en 2009)⁷⁷. En 2011 se creó la Asignación por Embarazo para Protección Social que ese año abarcaría a 177.177 receptoras (21,3% de los nacimientos por año)⁷⁸.

Los subsidios pueden clasificarse en los que apuntan a políticas «Alimentarias», los orientados por políticas «Laborales», las «Becas Estudiantiles» y «Otros». Los primeros fueron implementados a partir de la década de 1980, mientras que los segundos aparecieron en la década siguiente.

Pero «Desde hace cincuenta años, los programas de reparto, complementación o suplementación alimentaria fueron implementados casi sin interrupciones por el Estado (nacional, provincial o municipal), acompañado en ocasiones por la sociedad civil. La entrega directa de alimentos (comidas calientes, leche en polvo o fluida, alimentos secos o frescos entregados a las familias, etc.) o de bonos para su adquisición a los grupos socio-demográficamente vulnerables fue un componente casi permanente de las políticas sociales, que procuró un efecto redistributivo indirecto hacia los sectores a los que se dirigió»⁷⁹.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Sbrocco, José Ignacio; «Destinan \$ 1200 millones más para planes sociales»; *La Nación* 24/8/2008 p. 8.

⁷⁶ Fuente: <http://www.telam.com.ar/vernota.php?tipo=N&idPub=179386&id=343477&ds=1&sec=1>

⁷⁷ *Clarín*; 22/4/2011.

⁷⁸ www.anses.gov.ar

⁷⁹ Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo; *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*; Santiago de Chile, CEPAL - SERIE Políticas sociales N° 85, abril de 2004

El gobierno nacional implementó entre 1984 y 1989 el Programa Alimentario Nacional (PAN), que distribuía cajas con alimentos, diseñado para cubrir un tercio de las necesidades calóricas de una familia tipo, a familias necesitadas. En mayo de 1985 recibieron asistencia de ese Programa 5.600.000 personas⁸⁰, además de las que recibían comida y ropa de sociedades de beneficencia, iglesias, etc. En Formosa alcanzaba al 52% de las familias, en Santiago del Estero al 41%, en Tucumán, Salta y Catamarca al 35%⁸¹.

Estas políticas no son patrimonio de un partido político, esto es, de la UCR que detentaba en aquel momento el gobierno nacional. En la crisis de 1989, el gobierno justicialista de la provincia de Buenos Aires anunció que un «plan alimentario bonaerense», que se sumó a los programas sociales y de protección materno infantil ya existentes, atendía a 750.000 personas; y que diariamente se repartían un millón de copas de leche y 400.000 meriendas reforzadas; tras la creación del Consejo de Emergencia provincial, se abrieron 1.200 comedores populares⁸². En 1990 el gobierno nacional, justicialista, creó el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO), que sustituyó al PAN, y el Programa Social Nutricional (PROSONU), que integró los recursos del Programa de Comedores Escolares e Infantiles; en 1992 estos programas fueron transferidos a las provincias en concepto de «fondos coparticipados»⁸³.

En 1991, la Subsecretaría de Acción Social, en el marco del Plan Materno Infantil daba cobertura alimentaria y pediátrica a 1 millón de niños de 0 a 2 años y a sus madres⁸⁴. En 1994, cuando el gobierno argentino se vanagloriaba de llevar al país al llamado «Primer Mundo», la municipalidad de Rosario atendía 9 comedores infantiles que daban alimento diario a 5.500 niños y adolescentes; el departamento de emergencia alimentaria distribuía diariamente 60.000 copas de leche y 20.000 niños comían en 87 comedores comunitarios que funcionaban con la colabora-

⁸⁰ *La Nación*, 18/5/1985.

⁸¹ *La Razón*, 14/6/1985.

⁸² *La Nación* 13/6/1989, p.18.

⁸³ Vinocur y Halperín; op. cit.

⁸⁴ Sessa, Valeria; «La pobreza y el deterioro sanitario son causas de la alta mortalidad infantil»; *La Nación*, 1 de abril de 1991, p. 4.

ción de casi 5.000 vecinos⁸⁵. En 1995, en San Juan se entregaban alimentos y se instalaron comedores para 120.000 personas⁸⁶. A nivel nacional, en 1995 se creó el denominado «Plan Social» y se estableció como prioritario un Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), que ese año atendió 102.490 niños de 2 a 5 años, y después aumentó en forma continua, hasta llegar a 322.565 niños en 1998⁸⁷.

En 1990 fue creado el «Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos» (PROHUERTA), del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ministerio de Desarrollo Social, que promovió la producción en pequeña escala de algunos alimentos frescos y que abarcó a 192.400 personas en 1996, incrementándose hasta 323.600 en 2002⁸⁸.

En 1993 se creó el Programa de Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA), dirigido a mayores de 65 años sin cobertura ni acceso a la seguridad social (que en 1995 eran aproximadamente 360.000); entregaba alimentos secos en cajas y/o bolsones y medicamentos. En 1997 este programa alcanzó a 175.000 personas⁸⁹.

En 2000 se creó el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, y todos los programas de prestaciones alimentarias pasaron a su dependencia: PRANI, ASOMA y PROHUERTA pasaron a formar el programa UNIDOS. Los receptores debían ser jefes o jefas de hogar con educación primaria incompleta, una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años, o algún adulto mayor de 60 años. Este Programa alcanzó en el año 2000 a 603.339 receptores y hacia el 2001 bajó a 517.000⁹⁰.

En enero de 2002, y como consecuencia de la crisis económica, se reagruparon los programas nacionales existentes en el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), orientándolos en tres líneas: emergen-

cia alimentaria, emergencia sanitaria y emergencia ocupacional. En ese año recibieron asistencia del PEA 1.524.233 personas, excluyendo los desayunos, copas de leche y huertas⁹¹.

También en 2002, en medio de la crisis, se estableció el Derecho Familiar de Inclusión Social, que recibió apoyo desde distintas instituciones y organizaciones, como la «Mesa del Diálogo Argentino»⁹², «El Hambre más urgente», iniciativa del diario *La Nación* y otros periodistas e instituciones, y el «Frente de Lucha contra la Pobreza», iniciativa de la CTA.

Al año siguiente se crearon el «Programa Nacional de Nutrición y Alimentación» (dirigido a cubrir los requerimientos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos de más de setenta años en situación de pobreza) y el «Fondo Participativo de Inversión Social» (FOPAR), para mejorar las prestaciones de los comedores comunitarios en funcionamiento⁹³.

En 2005 seguían vigentes planes y programas, como el Plan de Seguridad Alimentaria «El hambre más urgente», el Plan Familias (que incluía el Programa Familias por la Inclusión Social –IDH- y el Plan Adulto Mayor Más), el Programa de Reforma de la Atención Primaria de la Salud -PROAPS Remediar; el Programa Nacional de Salud Materno- Infante Juvenil -PROMIN- y el Programa Nacer Argentino⁹⁴. Ese año, en la provincia de Buenos Aires, uno solo de los programas alimentarios (el «Más vida») alcanzaba a 1.200.000 personas de 51 distritos; más el programa «Servicio alimentario familiar» que recibían 100.000 personas de 22 distritos. En la ciudad de Buenos Aires, antes de 2001, 2.000 familias recibían entrega directa de alimentos; luego de siete meses se pasó a 50.000, y en 2003 se llegó a 105.000; en 2005 eran 80.000 las familias que recibían alimentos; además el gobierno

⁸⁵ Arias, Alfredo; Más de un tercio de los rosarinos vive en situación de riesgo social; *La Nación*, 19/12/1994; p. 10.

⁸⁶ Poblete Barrios, Juan C; «Monseñor Di Stefano: No basta con dar de comer»; *La Nación*; 28/7/1995; p. 8.

⁸⁷ Vinocur y Halperín; op. cit.

⁸⁸ Vinocur y Halperín; op. cit.

⁸⁹ Vinocur y Halperín; op. cit.

⁹⁰ Vinocur y Halperín; op. cit.

⁹¹ Vinocur y Halperín; op. cit.

⁹² En su inicio la Mesa estuvo integrada por representantes de las organizaciones empresarias, las dos CGT existentes en ese momento (secretarías Moyano y? Daer), organizaciones no gubernamentales, sociales, religiosas, políticas y de desocupados. Desde octubre de 2002 se llamó Mesa Ampliada del Diálogo Argentino y se incorporaron la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), representantes de las iglesias judía, musulmana y protestantes, y otras organizaciones sociales. Posteriormente la CTA y organizaciones de desocupados se retiraron.

⁹³ Vinocur y Halperín; op. cit.

⁹⁴ Consejo Nacional Consultivo de Políticas Sociales; «Décimo informe al PEN»; 2005.

asistía a 360 comedores comunitarios con alimentos frescos y subsidios para mejoras edilicias⁹⁵.

En cuanto a los Planes Laborales, en 1990, el PAN fue absorbido por el Programa de Políticas Sociales Comunitarias, destinado a la atención de sectores sociales con Necesidades Básicas Insatisfechas y en situación de pobreza estructural. Se reformuló el Bono Solidario y se anunció que los fondos fueron asignados a la generación de fuentes de trabajo para un millón de personas⁹⁶. El nuevo gobierno sostuvo que no debían repartirse alimentos sino incentivar actividades laborales⁹⁷.

Desde 1991 y durante la década siguiente se implementaron alrededor de 20 programas de empleo transitorio, dirigidos principalmente a la contratación de desocupados, que recibían una «ayuda económica no remunerativa» por parte del estado, para obras de interés comunitario⁹⁸.

En esta línea de acción, en 1992, el gobierno nacional lanzó el Plan Federal de Solidaridad dirigido a más de tres millones de personas de «sectores carecientes» de los barrios con mayor densidad de población y sin recursos económicos de todo el país. Proyectó la creación de polos productivos (2.400.000 personas), la puesta en marcha de cultivos de verduras y hortalizas en huertas comunitarias, la creación de granjas modelo, el diseño de minifundios para familias o individuos propietarios de terrenos de reducidas dimensiones en las provincias menos desarrolladas (que en conjunto con las huertas debían abarcar a 400.000 personas) y el establecimiento de microemprendimientos productivos para apoyo de la instalación de pequeñas empresas de bienes y servicios (entre 5 y 15.000 personas); en desarrollo comunitario integral para el GBA y el Gran Rosario se abarcaría entre 60 y 80.000 personas⁹⁹.

Sin embargo, el gran incremento de la desocupación, que tuvo un pico en 1995, obligó a buscar también otras alternativas: el gobierno nacional

anunció un conjunto de programas de empleo que en 18 meses alcanzarían a 870.000 desocupados¹⁰⁰. También anunció que unos 25.000 desocupados trabajarían en dependencias del ejército donde realizarían tareas de mantenimiento y otros 10.000 serían ocupados en tareas de forestación, dentro del «Programa de Empleos Mínimos», con una retribución de hasta \$200¹⁰¹. Lo mismo que los «Programas Intensivos de Trabajos» (PIT) de la provincia de Buenos Aires, estos programas de empleo muestran claramente la condición de población sobrante para el capital que tienen sus receptores: «los detractores [de los programas de empleo mínimo] ponen como ejemplo lo que una fuente del área social denominó ‘el fracaso de los Programas Intensivos de Trabajos (PIT) Bonaerenses, cuyos amparados terminaron pintando las chaquetillas de los studs sobre la pared del hipódromo de Palermo que da a la avenida Dorrego porque no se encontró un mejor destino a esa fuerza laboral’»¹⁰².

Pero no sólo recibieron subsidios los desocupados. En 1998, cuando comenzaba el estancamiento económico, el gobierno nacional anunció la creación del Plan Proempleo, el primer programa estatal que subsidiaba la ocupación de trabajadores en empresas privadas que incorporaran a trabajadores desocupados de 38 años o más en su planta permanente; este plan debía abarcar a 30.000 trabajadores y fue utilizado por grandes empresas; provincias y municipalidades tuvieron sus propios planes que ocuparon por año unas 100.000 personas¹⁰³.

En síntesis, durante la primera mitad de la década de 1990 esta parte del pauperismo oficial se hizo visible y creció hasta 1996, para declinar levemente después:

⁹⁵ Palacios, Cynthia; «Investigación Asistencialismo oficial. Siguen en aumento los fondos para dar de comer»; *La Nación*, 18/7/2005, p. 3.

⁹⁶ *La Nación* 8/4/1990; p. 14.

⁹⁷ Poco después el ministro de Acción Social, Julio César Aráoz, reiteró que no se repartían «cajas de pan» sino créditos para microemprendimientos («El plan social del gobierno»; *La Nación* 6/1/1993; p. 6).

⁹⁸ Cels, op.cit., p. 30.

⁹⁹ «Lanzan un plan de ayuda social para carecientes»; *La Nación* 19/2/1992; p. 7.

¹⁰⁰ «Destinarán \$ 1.500 millones para combatir el desempleo»; *La Nación* 11/8/1995; p. 1.

¹⁰¹ Bonelli, Matías «Crearán 25.000 puestos de trabajo en el ejército»; *La Nación* 28/7/1995.

¹⁰² Antognoni, Amílcar; «Impulsa el gobierno crear empleos de \$ 200 por mes»; *La Nación* 28/7/1995.

¹⁰³ *Clarín* 2/6/1998 p. 24.

Seguros de desempleo: cantidad de Prestaciones (subsidios) desde 1992 a 1999

Año	Total	Promedio mensual
1992	128062	12.806
1993	880479	73.373
1994	1182154	98.513
1995 ¹	1468160	122.347
1996	1534621	127.885
1997	1144549	95.379
1998	1088533	90.711
1999	631488	105.248

1. En 1995 se sancionó la Resolución MTSS N°125 que incrementó durante 3 meses el número de beneficiarios del seguro de desempleo. Alcanzó a 9.900 jefes de hogar mayores de 40 años con cargas de familia.

Fuente: MTSS, Dirección Nacional de Regulación del Mercado de Trabajo, en base a datos de ANSES, en Revista de Trabajo, año 5 n°13, noviembre de 1999, p. 207.

Otra fuente permite apreciar ese incremento observando los Programas de Empleo y los Programas de Capacitación del gobierno nacional:

Prestaciones ejecutadas por Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1993-1999

	Prestaciones ejecutadas
1993	301569
1994	507347
1995	660933
1996	745259
1997	1315400
1998	1453277
1999	960382

Notas: 1. Corresponde al total de ayudas económicas liquidadas a receptores de los siguientes programas de empleo: PIT, Pago Único, PEP/PEPPYME, PROAS/PRENO, Forestar, Trabajar, Servicios Comunitarios, PROLANA, Especiales de Empleo, PROEMPLO, PROEMPRI y otros programas. 2. Los datos del año 1999 corresponden al período enero-septiembre de dicho año.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación, en Revista de Trabajo, año 5 n°13, noviembre de 1999, p. 185.

Cantidad de beneficiarios de Programas de Capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1997-1999

Año	Beneficiarios				Total
	Programas de Capacitación (FNE) ¹	Proyecto Joven	Proyecto Microempresas ²	Proyecto Imagen ²	
1997	19086	11147	4083	1381	35697
1998 ³	23552				23552
1999	8613	17436			26049

Notas: 1) Programas de Capacitación del Fondo Nacional de Empleo, los datos corresponden a los cursos aprobados para inicio en el año. 2) Los proyectos Microempresas e Imagen fueron ejecutados en su totalidad entre 1995 y 1998. 3) Durante el año 1998 no se realizaron adjudicaciones, si bien se ejecutaron acciones contratadas el año anterior.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación, en Revista de Trabajo, año 5 n°13, noviembre de 1999, p. 198.

Además de los planes mencionados, en 1996 se crearon los «Planes Trabajar», que administraban los municipios, organizaciones sociales y la iglesia católica, y que tenían como exigencia una contraprestación laboral; de este Plan hubo cuatro versiones sucesivas. En su primera versión el objetivo fue generar empleo transitorio para personas desocupadas, a través de la realización de actividades en su comunidad. Los receptores eran, en su mayoría, hombres desocupados en situación de pobreza, con ocupaciones informales previas vinculadas a la construcción (60% eran jefes de familia) y jóvenes sin experiencia laboral previa; aproximadamente la mitad de los receptores había participado en otros programas de empleo, «lo que permitió inferir que los empleos generados por el Programa no eran una práctica transitoria a pesar de su definición programática»¹⁰⁴. Las evaluaciones de este programa señalan «su importancia como paliativo para la desocupación, aunque existió una brecha entre la necesidad de empleo y la capacidad del Programa para la generación de puestos transitorios de trabajo». Este Plan alcanzó a alrededor de 270.000 receptores por año y, al ser considerados éstos por las estadísticas oficiales como «trabajadores ocupados», entre 1997 y 1998 se estima que logró reducir entre 4 y 5 puntos la medición oficial de la tasa de desocupación. Otra fuente brinda datos diferentes: en 1996, 110.000 receptores; entre mayo de 1997 y mayo de 1998, alrededor de

¹⁰⁴ Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo; *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*; Santiago de Chile, CEPAL - SERIE Políticas sociales N° 85, abril de 2004

350.000; «sin embargo, la última estimación del Programa Trabajar III, en 1998, fue diseñada para una población objetiva de, aproximadamente, 1.400.000 personas en zonas rurales y urbanas»¹⁰⁵.

En 2000, el nuevo gobierno que asumió en diciembre de 1999 suspendió el «Programa de empleos temporarios municipales», dirigido a quienes arreglaban y limpiaban plazas, iglesias, escuelas y casas, para reducir el déficit fiscal¹⁰⁶. En ese contexto el ministro de Trabajo, Alberto Flamarique, desnudó el carácter del Plan Trabajar: atribuyó el crecimiento del desempleo «porque estamos comparando con octubre de 1999, cuando había más de 100.000 empleos del Plan Trabajar. (...) Más que un empleo el plan Trabajar es una forma de contención social»¹⁰⁷. Finalmente, frente a la resistencia de los receptores de Planes, el gobierno decidió aumentar la partida y reducir el monto entregado a cada receptor, esperando ampliar así la cantidad de receptores de 70.000 a 110.000¹⁰⁸. Previamente el gobierno creó el Plan de Empleos Transitorios, de entre 3 y 6 meses, para alrededor de 100.000 personas, para reemplazar a los Planes Trabajar y unificar los programas de empleo anteriores¹⁰⁹. El «Programa de Emergencia Laboral» (PEL) alcanzó a 190.904 receptores, concentrados fundamentalmente en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Córdoba y Salta.

En 2000 había 45.303 receptores de Planes Trabajar, al 31,5% de los cuales (13.451 receptores) llegaban a través de organizaciones no gubernamentales, sindicatos y entes autárquicos¹¹⁰.

A partir del relevamiento de planes de empleo provinciales realizado por el ministerio de Economía de la Nación¹¹¹ puede estimarse que el número de receptores se incrementó casi cuarenta veces en tres años.

¹⁰⁵ Cels, op. cit.; p. 32.

¹⁰⁶ «Ruidosa marcha para defender el Plan Trabajar»; *La Nación*; 6/4/2000; sección 2, p.2.

¹⁰⁷ «El desempleo genera polémica en el gobierno»; *La Nación*; 6/4/2000; sección 2, p.1.

¹⁰⁸ «Incrementan los fondos para los planes trabajar»; *La Nación* 7/4/2000; p. 8.

¹⁰⁹ *La Nación* 19/2/2000; p. 1.

¹¹⁰ *La Nación* 21/3/2000; p. 6.

¹¹¹ Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales, Serie: Gasto Público Documento de trabajo: N° GP / 09, Subsecretaría de Relaciones con Provincias Secretaría de Hacienda Ministerio de Economía de la Nación, Buenos Aires, enero de 2001

La estimación es la siguiente: 1997: 7.638 receptores de planes de empleo provinciales; 1998: 49.506; 1999: 105.163; 2000: 266.136. Éstos se suman a los planes distribuidos por el gobierno nacional¹¹².

En 2001, cuando la desocupación abierta crecía aceleradamente, el ministro de trabajo bonaerense, Aníbal Fernández, estimó que «los programas de asistencia laboral administrados por la provincia alcanzan solamente a uno de cada catorce o dieciséis desocupados. 'Es decir que por cada hombre que recibe un plan de ayuda hay otros trece o quince que no tienen nada'»¹¹³. La provincia sostenía los planes Bonus, para jóvenes entre 18 y 25 años, que cobraban \$100 por mes, y Segunda Oportunidad, para jefes de familia desocupados que cobraban \$150 mensuales¹¹⁴.

Según el INDEC, en octubre de ese año había en todo el país 600.000 jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años, que representaban la población prioritaria para la aplicación del plan oficial de subsidios¹¹⁵.

En 2002, cuando la pobreza oficialmente reconocida alcanzaba a la mitad de la población, se creó el «Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados» (PJHD), que resultó, por el número de receptores y por el presupuesto que le fue asignado, el de mayor envergadura entre los programas destinados al pauperismo oficial desde 1983. En él se concentraron los fondos disponibles de los distintos programas de

¹¹² Un listado incompleto, en la medida en que hay provincias que no informan, muestra la diversidad de planes provinciales: Buenos Aires: Programa Barrios Bonaerenses, Plan Bonus, Plan Segunda Oportunidad; Catamarca: Programa Provincial de Empleo Solidario (PROEMPSO), Programa Empleo y Capacitación Laboral; Ciudad de Buenos Aires: Nuevos Roles Laborales; Córdoba: Programa Primer Paso (PPP), Programa Volver al Trabajo; Corrientes: Integrar; Chubut: Programa de Empleo de Chubut (PECh), Programa Experiencias; Entre Ríos: Emergencia Ocupacional; La Pampa: Entre Nosotros; Mendoza: Entre Todos; Misiones: Empleo Joven, Asistencia en Emergencia Laboral; Neuquén: Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional (FOCAO); Río Negro: Fondo Solidario de Asistencia a Desocupados, Manos a la Obra - Bariloche (nivel municipal); Salta: Salta Trabaja, Salta Solidaria; San Juan: Programa de Desarrollo Comunitario (PRODECO); San Luis: San Luis Competitivo y Solidario; Santa Cruz: Proyectos Especiales de Capacitación (PEC), Programa de Entrenamiento Ocupacional; Tierra del Fuego: Plan de Entrenamiento Laboral II (PELTI II), Plan de Entrenamiento Laboral III PELTI III), Programa de Fomento del Empleo (PROFEM).

¹¹³ Moreiro, Luis; «En el conurbano bonaerense el desempleo llega al 18 por ciento»; *La Nación* 24/4/2001; sección 2 p. 4.

¹¹⁴ Moreiro, Luis; op.cit.

¹¹⁵ Stang, Silvia; «Los subsidios no reducirán la pobreza» *La Nación* 16/4/2002; sección 2ª p. 2.

empleo transitorio que hasta entonces existían en el Ministerio de Trabajo. Se elaboró un índice que incluía la tasa de desocupación, el índice de pobreza y la población de cada provincia para distribuir esos recursos, dirigidos a proyectos productivos o sociales elaborados por los estados provinciales, municipales y/o organizaciones privadas.

Pero, además, el gobierno nacional convocó al «Diálogo Argentino», integrado, entre otros, por el gobierno, la iglesia católica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para formular una política de asistencia universal. En 2002 se estableció el «Derecho Familiar de Inclusión Social», con un amplio apoyo que se expresó en la Mesa del Diálogo Argentino y en las ya citadas iniciativas «El Hambre Más Urgente» y el «Frente de Lucha contra la Pobreza». Pero «surge la necesidad de universalizar urgentemente el Plan Jefes y Jefas de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas. El Programa establece la contraprestación laboral o educativa. Se espera que la inserción se realice en proyectos laborales que incluyan capacitaciones»¹¹⁶. El estado nacional aseguró un ingreso en toda familia, atendiendo a familias con hijos menores de 18 años y en las que ninguno de sus integrantes trabajara, y a familias de mayores de 60 años en que ninguno recibiera una jubilación o pensión. Se fijaron \$150 mensuales por familia con ciertos requisitos de contraprestación laboral o capacitación o educación para titulares o cónyuges y el compromiso de concurrencia escolar y control de salud de los hijos. Menos de un año después de creado, en septiembre de 2002, el Plan Jefes y Jefas alcanzaba a 700.000 personas en las áreas urbanas; en junio de 2003 recibieron este subsidio un millón doscientos mil hogares.

Este Plan tenía cinco componentes, que remitían a la contraprestación de los receptores del Plan.: Productivo (promoción de iniciativas autogestionadas para la producción de bienes y servicios de pequeña escala con perspectivas de inserción en un mercado), Actividades Comunitarias (reinserción social de los receptores a través de actividades o proyectos comunitarios de utilidad social que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población), Formación (terminación del

ciclo educativo formal o mejora de las calificaciones laborales), Solidario de Reinserción Laboral (reinserción en el mercado de trabajo formal de los receptores según los requerimientos de las empresas) y Materiales (promueve la participación de jefes y jefas de hogar desocupados en la ejecución de proyectos de inversión social a través de obras de construcción y mejoramiento de infraestructura comunitaria mediante la asistencia a municipios y provincias para proveer de materiales y herramientas). Además este Plan implementó dos programas complementarios: el Plan Mayores (dirigido a mayores de sesenta años sin ingresos y que en agosto de 2003 se universalizó mediante el pago de una pensión mensual de 150 pesos a todos los mayores de 70 años sin jubilación ni pensión; en abril de 2003 lo recibían 93.272 personas) y el Plan Nacional de Obras Municipales (realización de obras de infraestructura que incorporaron a receptores de planes, en 1.802 municipios).

En mayo de 2003, recibían el Programa Jefes y Jefas de Hogar 1.903.855 desocupados, 74% de los cuales realizaban algún tipo de contraprestación¹¹⁷.

Al mismo tiempo, con el desarrollo de la crisis económica, otras fracciones y capas obreras, que no se encontraban en condición de miseria consolidada, también debieron recibir subsidios, incorporándose, al menos temporariamente, al pauperismo oficial, a través del «seguro de desempleo», aunque recibían cobertura básica de salud, pago de asignaciones familiares y cómputo de aportes jubilatorios. Este seguro es sólo para trabajadores despedidos sin justa causa o despedidos por fuerza mayor o disminución de trabajo, que además deben ser aportantes al régimen jubilatorio y cuyo empleador haya hecho los aportes al Fondo Nacional del Empleo por lo menos 12 meses; no pueden percibir ningún beneficio previsional ni prestación no contributiva; es decir, este seguro es sólo para los trabajadores «en blanco» y excluye a los trabajadores agrarios y de servicio doméstico¹¹⁸. En 2001 recibían este seguro, en promedio mensual, 144.545 trabajadores, en 2002 200.200, en 2003

¹¹⁶ Consejo Nacional Consultivo de Políticas Sociales; «Décimo informe al PEN»; 2005; www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/conaeyc/files/Décimo_Informe_al_PEN.doc.

¹¹⁷ Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo; *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*; Santiago de Chile, CEPAL - SERIE Políticas sociales N° 85, abril de 2004; p. 39.

¹¹⁸ Stang, Silvia; «Crecen un 45% los pedidos del seguro de desempleo»; *La Nación* 22/4/2002; sección 2ª p. 1.

105.349, en 2004 62.478; en 2005 63.460; en 2006 80.689¹¹⁹. Otra fuente señala que en marzo de 2001 recibían ese seguro 130.427 personas; un año después, en marzo de 2002, eran 209.369, con un ingreso promedio de \$250 mensuales; pero esa porción de la clase obrera era apenas el 6% de los 3,3 millones de desocupados¹²⁰; en 2010 el promedio anual es de 127.386¹²¹. A la vez, una parte de esta misma porción de los trabajadores de «empresas en situación de emergencia y dispuestas a suspender a sus empleados en lugar de despedirlos», de gran capital, como por ejemplo las automotrices radicadas en la provincia de Córdoba, recibían un subsidio de \$ 150 pero no eran despedidos¹²².

A la salida de la crisis, comenzó a crecer la ocupación, pero se mantuvieron los llamados «planes sociales», es decir los subsidios, que volvieron a ser modificados¹²³. En 2004, según datos del Ministerio de Desarrollo Social, en el país había cien mil personas desocupadas, que cobraban Planes Jefas y Jefes de Hogar, trabajando en emprendimientos productivos que funcionaban con fondos estatales (panaderías, talleres, granjas y otras pequeñas unidades productivas)¹²⁴.

También en 2004, aunque no oficialmente, se consideró que la crisis económica había terminado. Sin embargo, en enero de ese año, aproximadamente 1.800.000 personas debían recibir Planes Trabajar para obtener sus medios de vida; un año después (enero de 2005) eran todavía algo menos de 1.600.000 y en octubre 1.472.187¹²⁵; de esta última cifra, «la mayoría (...) son mujeres (70,5%). (...) [y] cerca de dos tercios de los beneficiarios (63,8%) tiene entre 26 y 45 años»¹²⁶.

¹¹⁹ Fuente MTSS, Secretaría de Empleo, Programas de Empleo y Capacitación www.trabajo.gob.ar/estadísticas

¹²⁰ Stang, Silvia; «La crisis: siguen los despidos en la compañías formales. Casi 210.000 personas cobran seguro de desempleo»; *La Nación* 22/4/2002; sección 2ª p. 1.

¹²¹ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; www.trabajo.gob.ar/estadísticas

¹²² «En Córdoba subsidian a trabajadores suspendidos. Otorgan \$150 para evitar despidos»; *La Nación* 31/7/2002; sección 2ª p. 1.

¹²³ Dinatale, Martín; «Jefes y jefas de Hogar. Lanza el gobierno una profunda reforma de los planes sociales»; *La Nación* 21/3/2004.

¹²⁴ Vales, Laura; «Un panorama de los crecientes emprendimientos de las organizaciones de desocupados. Proyectos con 100.000 trabajadores propios»; *Página 12*, 2/2/2004

¹²⁵ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas de Empleo; octubre 2005.

¹²⁶ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Estadísticas y trabajos de investigación acerca del Programa Jefes de Hogar generados por la Unidad de Monitoreo.

Tres años más tarde, y después de varios años de crecimiento del PBI a tasas de alrededor de 9%, aunque había disminuido, seguía existiendo una importante masa de población subsidiada: los dos principales programas del ministerio de Trabajo alcanzaban a más de 1.250.000 desocupados en todo el país; aunque se cerró el ingreso al Plan Jefes y Jefas y por eso se fue reduciendo el número de receptores, se mantuvo el Programa de Empleo Comunitario (PEC), lanzado en 2003 y administrado por municipios y organizaciones de desocupados, que alcanzó a 330.567 receptores en 2003, 284.137 en 2004, 299.020 en 2005, 285.965 en 2006 y 215.815 hasta febrero de 2007¹²⁷. Entre 2003 y 2006, según datos del ministerio de Trabajo, participaron de actividades de capacitación y formación profesional 241.874 personas¹²⁸.

Programas de Empleo y Capacitación del MTEySS. 2001-2010.

Cantidad de receptores:

Año	Nº de Receptores
2001	91.806
2002	1.126.387
2003	2.128.408
2004	1.919.919
2005	1.747.455
2006	1.527.691
2007	1.183.301
2008	987.779
2009	1.017.571
2010	548.140

Fuente: MTEySS, Boletín de Estadísticas Laborales www.trabajo.gob.ar/left/estadísticas

Además se establecieron otras formas de subsidio como el Plan Nacional de Becas Estudiantiles, creado en 1997 y dirigido a retener población adolescente que abandonaba la escolaridad por razones socio-económicas, que alcanzó a cubrir a más de 30.000 receptores con una prestación de 600 pesos anuales por hogar. También la provincia de Buenos Aires dispuso un programa propio similar de Becas Estudiantiles, que llegó

¹²⁷ Sued, Gabriel; «Manejo discrecional. Se reparten sin control los planes sociales»; *La Nación*, 17/6/07; p.1 y 12.

¹²⁸ Idem.

a 165.000 jóvenes inscriptos en el Polimodal en el año 2000, mediante una prestación de 900 pesos anuales. Luego ambos programas se unificaron.

Otras porciones de población subsidiada corresponden a los receptores del Programa Familias por la Inclusión Social que plantea promover el desarrollo, la salud, la permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de las familias en situación de pobreza que no perciban ningún tipo de subsidio económico ni asignaciones familiares por parte del Estado, mediante la entrega de un ingreso monetario en calidad de subsidio no reembolsable y sujeto a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad; oficialmente se estimó que de mayo de 2002 a mayo de 2004, alcanzaría a 450.000 familias.

A partir de las fuentes oficiales y trabajos académicos a los que hemos tenido acceso, hemos realizado un cuadro de síntesis con un intento por contabilizar el número de receptores de planes, que nos da una aproximación al mínimo de población que conforma el pauperismo oficial. Se trata de una aproximación gruesa, realizada con datos parciales y en la que, además, puede haber superposiciones en la medida en que algunas personas o familias pueden recibir más de un subsidio. A pesar de sus debilidades hemos decidido incluirlo porque no hemos podido acceder a otra fuente que brinde una aproximación al volumen total de la población subsidiada.

Población subsidiada 1985 - 2009

AÑO	TOTAL	Nacionales (Min de Trabajo y Desarrollo Social)			Provinciales y Municipales		
		Alimentarios	De empleo	Otros	Alimentarios	De empleo	Otros
1985 ¹	5.600.000	5.600.000					
1986							
1987							
1988							
1989 ²	2.150.000				750.000		1.400.000
1990							
1991 ³	1.000.000	1.000.000					
1992 ⁴	3.128.062		3.128.062				
1993 ⁵	1.182.048		1.182.048				
1994 ⁶	1.775.001		1.689.501		85.500		
1995 ⁷	2.351.583	102.490	2.129.093		120.000		
1996 ⁸	2.472.280	192.400	2.279.880				
1997 ⁹	2.708.284	175.000	2.495.646	30.000		7.638	
1998 ¹⁰	2.937.433	322.565	2.565.362			49.506	
1999 ¹¹	1.723.082		1.617.919			105.163	
2000 ¹²	1.270.682	603.339	236.207			266.136	165.000
2001 ¹³	953.351	517.000	236.351		200.000		
2002 ¹⁴	4.974.420	1.847.833	1.326.587	900.000			
2003 ¹⁵	3.647.029	1.800.000	2.233.757	993.272	420.000		
2004 ¹⁶	3.782.397	1.800.000	1.982.397				
2005 ¹⁷	3.430.915		1.810.915		1.620.000		
2006 ¹⁸	2.548.380	410.000	1.608.380	530.000			
2007 ¹⁹	1.279.919		1.279.919				
2008 ²⁰	7.169.563	5.833.920	1.335.643				
2009 ²¹	11.006.949	3.498.268	300.000	7.208.681			

Referencias

Nota: las celdas vacías corresponden a la categoría «Sin Datos».

1. Plan Alimentario Nacional (PAN)
2. Plan alimentario bonaerense (750.000 personas), Copas de leche y meriendas reforzadas: 1.400.000. No incluye los 1200 comedores populares creados.
3. Plan Materno Infantil cobertura alimentaria y pediátrica a 1.000.000 de niños de 0 a 2 años y a sus madres.
4. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 128.062. Plan Federal de Solidaridad dirigido a más de 3.000.000 de personas. Proyectó la creación de polos productivos (2.400.000 personas), la puesta en marcha de cultivos de verduras y hortalizas en huertas comunitarias que en conjunto debían abarcar 400.000 personas, y el establecimiento de micro emprendimientos productivos para apoyo de la instalación de pequeñas empresas de bienes y servicios (entre 5 y 15.000 personas); en desarrollo comunitario integral para GBA y Gran Rosario se abarcaría entre 60 y 80.000 personas.
5. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 880.479. Receptores de Programas de empleo MTSS: 301.569
6. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 1.182.154. Receptores de Programas

de empleo MTSS: 507.347. La Municipalidad de Rosario atendía 9 comedores infantiles que daban alimento diario a 5.500 niños y adolescentes; el departamento de emergencia alimentaria distribuía diariamente 60.000 copas de leche y 20.000 niños comían en 87 comedores comunitarios que funcionaban con la colaboración de casi 5.000 vecinos.

7. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 1468160. Receptores de Programas de empleo MTSS: 660.933. En San Juan se entregaban alimentos y se instalaron comedores para 120.000 personas. A nivel nacional, se implementa el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI); ese año atendió 102.490 niños de 2 a 5 años.

8. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 1.534.621. Receptores de Programas de empleo MTSS: 745.259. PROHUERTA: abarcó 192.400 personas. Planes Trabajar: alcanzó a alrededor de 270.000 receptores por año.

9. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 1.144.549. Receptores de Programas de empleo MTSS: 1.315.400. Receptores de Programas de capacitación MTSS: 35.697. Los Planes Trabajar alcanzaron a 270.000 receptores por año. Plan Nacional de Becas Estudiantiles: 30.000 receptores. ASOMA alcanzó a 175.000 personas. Planes de empleo provinciales: 7.638 receptores.

10. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 1.088.533. Receptores de Programas de Empleo MTSS: 1.453.277. Receptores de programas de Capacitación MTSS: 23.552 (el Plan Proempleo debía abarcar a 30.000 trabajadores y fue utilizado por grandes empresas). Las provincias y municipalidades tuvieron sus propios planes que ocuparon por año unas 100.000 personas. Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) llega a 322.565 niños. Planes de empleo provinciales: 49.506 receptores

11. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 631.488. Receptores de Programas de Empleo MTSS: 960.382. Receptores de programas de capacitación MTSS: 26.049 (el Plan Trabajar abarca más de 100.000 personas).

Planes de empleo provinciales: 105.163 receptores.

12. Provincia de Buenos Aires: programa de Becas Estudiantiles: 165.000 jóvenes. Programa UNIDOS: 603.339. Plan Trabajar: 45303. Planes de empleo provinciales: 266.136. Programa de Emergencia Laboral» (PEL): 190.904 receptores

13. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 144.545 receptores - promedio mensual. Receptores de Programas de Empleo MTSS: 91.806. Programa UNIDOS: 517.000.

En la ciudad de Buenos Aires 50.000 familias recibían alimentos.

14. PROHUERTA: 323.600. PEA 1.524.233 personas.

Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 200.200 - promedio mensual. Receptores de Programas de empleo MTSS: 1.126.387 (el Plan Jefas y Jefes alcanzaba a 700.000 personas). Programa Familias por la Inclusión Social (IDH): de mayo de 2002 a mayo de 2004 alcanzaría a 450.000 familias (al tratarse de familias la cobertura alcanza un promedio de 4 personas, por tal razón se multiplicó por 4 la cantidad de receptores: 900.000 por año).

15. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 105.349 - promedio mensual. Receptores de Programas de Empleo MTSS: 2.128.408. El Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados alcanza a 1.903.855 personas considerados dentro del universo de receptores de programas de empleo; como programa complementario el Plan Mayores lo recibían 93.272 personas que se consideran aparte. En la ciudad de Buenos Aires, en 2003 las familias que accedían a la entrega directa de alimentos eran 105.000 (al tratarse de familias la cobertura alcanza un promedio de 4 personas, por tal razón se multiplicó por 4 la cantidad de receptores: 900.000). Programa Familias por la Inclusión Social (IDH): entre mayo de 2002 a mayo de 2004 alcanzaría a 450.000 familias.

16. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 62.478 - promedio mensual. Receptores de Programas de empleo MTSS: 1.919.919.

17. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 63.460 - promedio mensual. Receptores de Programas de empleo MTSS: 1.747.455 (los receptores de Planes Trabajar serían 1.600.000). Buenos Aires: el «Más vida» alcanzaba a 1.200.000 personas de 51 distritos; más el programa «Servicio alimentario familiar» que recibían 100.000 personas de 22 distritos. En la ciudad de Buenos Aires, 80.000 familias que accedían a la entrega directa de alimentos (al tratarse de familias la cobertura alcanzaba un promedio de 4 personas, por tal razón se multiplicó por 4 la cantidad de receptores).

18. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 80.689 receptores - promedio mensual. Receptores de Programas de empleo: 1.527.691. Otras fuentes mencionan que el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados alcanza a 1.028.770 de receptores; el Manos a la Obra, a 575.000 receptores. Receptores del Seguro de Capacitación y Empleo a 32.000 receptores, lo que sumaría 1.635.770 receptores. Priorizando la comparabilidad de las cifras, se consideran los primeros datos consignados. Plan de Pensiones Asistenciales (530.000), «Familias para la Inclusión Social» (410.000).

19. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 96.619 receptores - promedio mensual. Receptores de Programas de empleo: 1.183.301.

20. Receptores de Prestaciones por desempleo MTSS: 107.769 receptores - promedio mensual. Receptores de Programas de empleo: 1.034.814. Receptores de Programas de Capacitación: 193.060. Además, 568.000 personas recibían subsidios por el «Plan Familias», 1.316.480 familias (5.265.920 personas) recibían el «Plan Nacional de Seguridad Alimentaria».

21. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Informe *Rendimos cuenta. Diciembre 2007/mayo 2009*. Incluye: 300.000 puestos de trabajo directo generados por el movimiento cooperativo y mutual. 1.822.472 de receptores de Asistencia alimentaria. 3.472.947 receptores del Programa Pro-huerta. 373.5734 niños y adolescentes de todo el país: 1.965.143 por el Plan Familias y Efectores sociales, 1.038.441, por pensiones no contributivas a madres de más de 7 hijos, 95.703 por pensiones no contributivas por discapacidad, 636.447, cubiertos por el Plan jefas y Jefas de Hogar. 1.692.800 recibieron asistencia directa

En mayo de 2010 el ministro de Trabajo de la Nación informó que «El sistema de protección social pasó de cubrir a un tercio de la población adulta en 1997 a cerca de la mitad en 2009»¹²⁹.

Si bien lo incompleto de los datos impide extraer conclusiones precisas acerca de la evolución del volumen de población subsidiada, sí podemos observar que entre 1985 y 2009 la cantidad de subsidios estatales se ha duplicado, lo que estaría indicando un fuerte crecimiento de la población subsidiada.

¹²⁹Fuente: <http://www.telam.com.ar/vernota.php?tipo=N&idPub=179386&id=343477&dis=1&sec=1>

La parte de la población llamada «autoempleada» (Trabajadores por cuenta propia), en condiciones de «trabajo precario» y otras manifestaciones en ramas o actividades en las que las condiciones productivas son obsoletas¹³⁰

Entre las manifestaciones de la población considerada sobrante («redundante») por los intelectuales del gran capital se encuentra el llamado «autoempleo», que en Argentina alcanza porcentajes muy superiores a los de los países centrales¹³¹.

Las distribuciones de la población económicamente activa por categoría ocupacional en Argentina en las últimas décadas muestran un peso importante de los Trabajadores por Cuenta Propia.

Año	Trabajadores por cuenta propia	
	En miles	% de PEA
1960	901,1	12,5
1970	1.462,3	16,9
1980	1.939,8	19,4
1991	2.825,1	22,9
2001	2.210,4	20,3

Fuente: Censos Nacionales de Población

Como se ha señalado en varias investigaciones¹³², en esta categoría se engloban diferentes situaciones. Algunas de estas situaciones deno-

¹³⁰ A diferencia de otras situaciones descriptas en este trabajo, no contamos con cuantificaciones globales de esta masa de población.

¹³¹ «La ocupación redundante proviene de dos fuentes básicas: el sobreempleo estatal y el exceso de autoempleo respecto de las tasas existentes en los países industrializados (...) En cuanto al autoempleo en la Argentina resultó del 27,8% de la población económicamente activa en diciembre de 1980, mientras que en EEUU es el 9% y el promedio de los países industrializados es del 10%. Esto significa un valor máximo de 17,8% de autoempleados, vale decir, 1.903.078 personas» (Kühl, Livio y otros; «La industria y la ocupación de fuerza laboral»; en *Una política industrial para la Argentina*; Buenos Aires, Club de Estudio; 1983; p. 115).

¹³² Galín, Pedro y Novick, Marta; «La precarización del empleo en Argentina»; Buenos Aires, CEAL –CIAT OIT y CLACSO, 1990. Lepore, Eduardo y Schleser, Diego; *La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual. Una propuesta de análisis y clasificación*; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales; Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales; abril de 2006. Donaire, Ricardo, *Diferentes fracciones sociales encubiertas bajo la categoría ocupacional «trabajadores por cuenta propia»*, Documento de Trabajo N° 44, Documentos y Comunicaciones, PIMSA 2004. Donaire, Ricardo; «Quiénes son los ‘trabajadores por cuenta propia’? (Argentina, 1980/2001)»; *Laboratorio/n line*, año VIII, número 20, Verano / Invierno 2007.

tan la existencia de una masa de población sobrante. Entre ellas podemos mencionar la situación de quienes habiendo dejado de ser asalariados, sea por innovaciones tecnológicas u organizativas o por recesiones o crisis económicas, sólo pueden reproducir su vida vendiendo un producto de trabajo o un servicio en forma independiente, ocasional y habitualmente mal paga, realizado por una fuerza de trabajo de baja calidad. Puede, también, tratarse de trabajadores desplazados de la producción industrial que realizan tareas vinculadas a su anterior ocupación o no¹³³.

El mismísimo diario *La Nación*, ferviente defensor de la economía de libre mercado, tiene que admitir que una parte del llamado «trabajo informal» es, en realidad, población sobrante para el capital¹³⁴.

Otra situación, que puede aparecer bajo la figura del trabajador por cuenta propia, incluso cuando esa condición de «trabajador independiente» es sólo aparente, ya que puede tratarse de asalariados encubiertos en empleos altamente inestables¹³⁵, es la de porciones de población que realizan tareas de bajísima calificación, mal retribuidas, y que podrían ser reemplazadas por maquinarias o formas de organización más elevadas, pero que son mantenidas por el bajísimo precio de su fuerza de trabajo o de su trabajo. No es que el capital no se apropie del valor producido por su trabajo, pero sólo lo hace en la medida en que no resulte más beneficioso su reemplazo, posible en las condiciones tecnológicas vigentes. Su situación se asemeja a la de los

¹³³ Nun, José; *Crisis económica y despidos en masa*; Buenos Aires, Editorial Legasa, 1989; p. 43.

¹³⁴ «El drama de la población activa de los países de la región [América Latina] es que se encuentra en un medio en el cual la oferta laboral es excesiva para la demanda existente. Esa realidad empuja a muchos que buscan infructuosamente su inserción laboral a que ‘inventen’ su trabajo, por lo común de baja productividad y ejercido de manera informal. En la pobreza, la falta de oportunidades de reinserción en el sistema constituye la mayor marginación. El empleo informal plantea una asimetría en la relación laboral en la que el empleado es quien acarrea la mayor parte de los costos y los riesgos». Y agrega con referencia a nuestro país: «Dentro de la marginación en Argentina está la de los barrios más pobres o villas miserias. Nacen entonces dentro estas comunidades marginadas nuevas reglas económicas y sociales de convivencia; muchos de sus habitantes se dedican a la producción de bienes que pueden comercializar sólo a sus vecinos, con lo que aumenta el aislamiento general. Estos barrios terminan funcionando como verdaderos subsistemas económicos con códigos muy distintos de la economía general». De más está decir que esta última afirmación encubre la realidad del lugar que ocupan estos trabajadores informales dentro del capitalismo argentino (*La Nación*; 22/7/2007; p. 26).

trabajadores de ramas obsoletas.

Un ejemplo de esta situación puede observarse en los llamados «cartoneros», cuya presencia en las calles aumenta, o al menos es más registrada por la prensa, en los momentos de crisis económica. Estos trabajadores forman parte de una cadena económica que constituye un ramo de actividad que genera una considerable riqueza: en 1989 el concejal y dirigente de la organización política liberal, promercado y procapitalista UCeDe, Alberto Sersócimo, señaló que «(...) detrás del cirujeo, se mueven fortunas; hay que considerar que quien regentea esto maneja materia prima sin costos y una mano de obra muy barata y sin relación de dependencia, por lo cual no debe realizar ningún tipo de aportes»; sólo en la ciudad de Buenos Aires, movía mensualmente, entonces, más de cien millones de australes¹³⁶. Y el diario de la misma orientación ideológica *La Nación*, sostenía un año después que «el ‘negocio’ se ha estratificado, social y comercialmente, ya que existen ‘peones de ciruja’ y también ‘mayoristas’ o ‘empresarios’ que estarían logrando pingües ganancias con esta explotación»¹³⁷. Doce años después, en 2002, el mismo diario señalaba que aunque en la ciudad de Buenos Aires había nueve cooperativas, la mayoría de los recolectores se movía fuera de la órbita legal, con patronos, que son dueños de los galpones donde se acopia y enfarda para la venta a la gran industria, alquilan los carritos con la bolsa de arpillera y cobran el flete a los recolectores y que, por esta condición de intermediarios, venden a los acopiadores a un 50% más del precio al que compran¹³⁸. Es por esta condición que los llamados «cartoneros» reclamaron que se los «reconozca como trabajadores»¹³⁹. La manera en que está organizada esta actividad en Argentina requiere de una gran cantidad de esos trabajado-

¹³⁵ Es lo que ha sido llamado «empleo asalariado fraudulento» que aparece como trabajo por cuenta propia pero «oculta trabajo asalariado dependiente» y que «ha sido estimado en 20% de los jefes de hogar del conurbano ocupados en empresas industriales de hasta quince trabajadores» por Jorge Carpio y Álvaro Orsatti (Galín, Pedro y Novick, Marta; *La precarización del empleo en Argentina*; Buenos Aires, CEAL –CIAT OIT y CLACSO, 1990; p. 11).

¹³⁶ «En la ciudad, el cirujeo es todavía un próspero negocio»; *La Nación* 29/10/1989; p1.

¹³⁷ «Represión del cirujeo en Rosario» Nota editorial, *La Nación* 22/8/1990, p.6.

¹³⁸ Lladós, José Ignacio; «Un negocio turbio que mueve millones»; *La Nación* 4/8/2002; p. 28.

¹³⁹ «Reclaman por sus fuentes de trabajo. Protesta de cirujas frente a la Comuna»; *Clarín*, 19/1/1990, p. 19.

res, de los que, con otra organización del trabajo, se podría prescindir, al menos parcialmente¹⁴⁰. ¿Cuántos son estos trabajadores? En 1989 un alto directivo de una empresa dedicada a los servicios de limpieza estimaba que en la ciudad de Buenos Aires más de dos mil personas se dedicaban al cirujeo¹⁴¹. En 1990, en Rosario se estimaba que 10.000 personas vivían de la ocupación de «buscadores de residuos»¹⁴². En 1999, a partir de un Censo de Acopiadores de los municipios de José C. Paz y Malvinas Argentinas, se estimó en «más de 1000 hogares en ambos municipios para cuyos miembros el cirujeo constituye la actividad laboral principal, y en la mayoría de los casos, la única fuente de ingresos»¹⁴³ y para 2002, utilizando datos de la Encuesta Permanente de Hogares, se estimó en 10.800 los cartoneros y vendedores ambulantes de la ciudad de Buenos Aires y 62.000 los del conurbano bonaerense. Proyectando la cifra de población de esos municipios a la población de la Región Metropolitana se estima que 25.000 hogares (100.000 personas) estarían viviendo del cirujeo y la venta ambulante¹⁴⁴. En 2007, superada la crisis económica, se estimaba que todos los días transitaban por la ciudad de Buenos Aires unos 12.000 «cartoneros», la mayoría provenientes del conurbano bonaerense¹⁴⁵.

Otro caso semejante es el de los vendedores ambulantes. Livio Kühl incluye entre la «desocupación disfrazada mediante la generación de tareas con baja o nula intensidad de capital» la «atomización de los servicios de

¹⁴⁰ «El problema fundamental consiste, obviamente, en que por las calles y avenidas rosarinas circulan innumerables carros precarios, tirados por caballos y sin el más mínimo cuidado por la higiene. La vía pública termina convirtiéndose, lamentablemente, en un inmenso basural. (...) habrá que confiar en el desarrollo de planes de aprovechamiento de los residuos como los empleados en otros lugares del mundo, que permiten transformarlos en materiales con mayor valor económico sin necesidad de convertir a las ciudades en vaciaderos colectivos, ni atentar, por ende, contra la higiene pública y el valor urbanístico de aquéllas» «Represión del cirujeo en Rosario» Nota editorial, *La Nación* 22/8/1990, p.6.

¹⁴¹ «En la ciudad, el cirujeo es todavía un próspero negocio»; *La Nación* 29/10/1989; p1.

¹⁴² «Represión del cirujeo en Rosario» Nota editorial, *La Nación* 22/8/1990, p.6.

¹⁴³ Schamber, Pablo J. y Francisco M. Suárez; *Cirujeo y gestión de residuos. Una mirada sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense*; en Realidad Económica N° 190, agosto – septiembre 2002; pp. 82 – 83.

¹⁴⁴ Idem; pp. 82 – 83.

¹⁴⁵ «Contra el trabajo ilegal intentarán regular el negocio del cartoneo»; *La Nación* 17/1/2007; p. 15.

comercialización, con eslabones redundantes»¹⁴⁶. En 2001 se estimaba que, sólo en los puestos de ropa clandestinos en la ciudad de Buenos Aires, eran 24.000¹⁴⁷. En 2002 se contabilizaron 154.900 personas dedicadas al cirujeo o a la venta ambulante en los principales veintiocho conglomerados urbanos del país; esto equivale al 2% del total de la población ocupada¹⁴⁸. En ese año alrededor de 1.335.000 personas vivían de changas¹⁴⁹.

En 2011, tres de cada cuatro trabajadores ocupados del «estrato social más bajo» (74,7% del 20% más pobre de la población) lo hacen en la llamada «economía informal»¹⁵⁰.

En síntesis, creciendo o disminuyendo según el movimiento del ciclo económico, pero manteniéndose como un volumen considerable de la población, el llamado «autoempleo» y el «empleo precario» persisten más allá del pronosticado «saneamiento que restablecía la ‘verdad económica’» al que hiciera referencia Álvaro Alsogaray. La «verdad económica» es que una parte de la población sólo puede existir en esas precarias condiciones¹⁵¹.

La población repelida fuera de la Argentina, es decir, la población que ha emigrado del país

Otra manifestación de la existencia de una población sobrante para el capitalismo argentino puede observarse atendiendo al proceso de repulsión de población expresado en los procesos migratorios que transformaron, durante casi tres décadas, a un país históricamente sólo receptor de población en un país que expulsó a una parte de su población, aunque siguiera recibiendo contingentes de países vecinos. Una investigación

realizada a mediados de los '80 estimaba en alrededor de 600.000 los argentinos emigrados entre 1960 y 1980; el 64,4% correspondería a emigrados entre 1976 y 1984 y el 35,6% a los 17 años anteriores¹⁵².

Según Lelio Mármora entre 1976 y 1983 emigraron (muchos de ellos en realidad se exilaron) unos 30.000 argentinos, y a fines de los '80, por la hiperinflación e inestabilidad laboral, se fueron otros 30.000¹⁵³.

En 1990, el jefe de documentación del Departamento Central de la Policía Federal informaba que se estaban entregando tres mil pasaportes diarios y consideraba significativo el retorno de migrantes paraguayos, bolivianos y uruguayos a sus países de origen¹⁵⁴.

La recesión y crisis que se desarrollaron desde 1997 agudizaron el proceso emigratorio. Un relevamiento de la cancillería estimaba que, al 1° de enero de 2002, 587.005 argentinos vivían en el exterior. El dato surgía de sumar 220.845 argentinos matriculados en distintos consulados del mundo con estimaciones «hechas a vuelo de pájaro» por esos mismos consulados argentinos de más de 366.000 no matriculados. Mármora estimó la última oleada en 140.000 emigrantes, entre 2000 y 2002¹⁵⁵.

Una estimación oficial del ministerio del Interior, realizada posteriormente, contabilizaba 750.000 argentinos radicados fuera del país¹⁵⁶.

La superación de la crisis a partir de 2003 revirtió el ritmo de la tendencia emigratoria y, sobre todo volvió a atraer migrantes de países sudamericanos (peruanos, bolivianos, colombianos, paraguayos). Sin embargo existe una porción de población nacida en Argentina que reside fuera del país.

¹⁴⁶ Kühl, Livio; op. cit.

¹⁴⁷ Himitian, Evangelina y Palacios, Cynthia «Un ejército de vendedores ambulantes mueve millones»; *La Nación* 20/8/2001.

¹⁴⁸ «Se suman voces a la controversia por la reglamentación del cirujeo»; *La Nación* 27/7/2002; p.13.

¹⁴⁹ Oviedo, Jorge, «Crece el empleo de mala calidad» *La Nación* 18/8/2002; sección 2° p. 7, sobre datos de INDEC EPH.

¹⁵⁰ Stang, Silvia; «Alta informalidad laboral entre los pobres El 74,7% de los que trabajan están excluidos de la seguridad social; es una de las causas que impiden que baje el nivel de pobreza», con datos de SEL Consultores; *La Nación* 23/2/2011.

¹⁵¹ Una cuestión aparte se plantea respecto del autoempleo en cooperativas (del tipo de las subsidiadas por el Plan Argentina Trabaja) y las llamadas «fábricas recuperadas». ¿En qué medida estos casos de trabajadores autoempleados constituyen población sobrante para el capital?

¹⁵² Bertonecello, Rodolfo et al.; *Los argentinos en el exterior*; Buenos Aires, Cenep-Unrisd, 1985.

¹⁵³ O'Donnell, Santiago; «Argentinos que se van al extranjero»; *La Nación* 13/5/2002, p. 16.

¹⁵⁴ *Diario Sur*, 4/3/1990, p. 9

¹⁵⁵ O'Donnell, Santiago; «Argentinos que se van al extranjero»; *La Nación* 13/5/2002, p. 16.

¹⁵⁶ Pisani, Silvia; «El fenómeno de la emigración. Surge una 'provincia' argentina en el exterior»; *La Nación* 12/12/2004. En España, por ejemplo, «(...) a partir de 2000 la colonia argentina (...) se multiplicó por lo menos por doce en nada más que tres años». Según el ministerio del interior español entre 1995 y 2000 la colonia argentina promediaba las 17.068 personas; a partir de 2000 creció hasta llegar al «conservador rango» de entre 175.000 y 220.000. Según Pisani la diferencia con oleadas anteriores es que ahora «empieza a ser considerada un fenómeno no de tipo coyuntural – asociado a un momento político o a una dificultad económica determinada – sino con signos de permanencia». La periodista atribuye erróneamente la totalidad de la emigración a la crisis de 2001 y, no casualmente, no hace ninguna referencia al crecimiento de la desocupación a mediados de los '90.

La población clasificada en la categoría «Jubilados y pensionados»

Como se dijo más arriba no todos los jubilados y pensionados corresponden a la superpoblación relativa.

En 2001 había 509.054 jubilados o pensionados que trabajaban y otros 216.776 que estaban desocupados y buscaban trabajo. Estrictamente sólo estos últimos aparecen como población sobrante y equivalen a 1,4 % de la población económicamente activa, pero también los jubilados y pensionados ocupados están presionando en el mercado de fuerza de trabajo. Por lo tanto debemos considerar al conjunto, que equivale al 4,8% de la PEA. En 2010 trabajaban 158.676 hombres mayores de 65 años y 182.828 mujeres mayores de 60 años¹⁵⁷.

También debería tomarse en cuenta a quienes reciben pensiones asistenciales: en 2003 se entregaron 336.312 y en 2004 393.141 pensiones, de las cuales 71% eran asistenciales. Del total de pensiones 25% fueron por vejez, 31% a Madres de 7 hijos, 44% por invalidez¹⁵⁸.

Con la moratoria previsional de 2009 se incorporaron «más de dos millones de nuevos jubilados que no habían hecho antes ninguna clase aportes al sistema. De esta forma, el Estado debe solventar mensualmente 5,6 millones de pasividades»¹⁵⁹.

Resultados

En este ejercicio hemos intentado aproximarnos a una medición del volumen de la superpoblación y conocer la tendencia de su movimiento. Para ello hemos hecho referencia a diez manifestaciones de la superpoblación relativa en Argentina actual. Aquellas en las que los datos existentes permiten realizar no sólo una medición gruesa sino también aproximarnos a observar cambios cualitativos en el capitalismo argentino son: la desocupación y subocupación, la parte de los empleados públicos considerados sobrantes por los intelectuales del gran capital, los trabajadores «autoempleados» o empleados en algunas ramas atrasadas tecnológicamente, los jóvenes que no estudian ni trabajan, la población constituida como pauperismo oficial y la población

repelida del territorio nacional.

Los índices de desocupación y subocupación sumados que, como dijimos más arriba permiten señalar cuatro momentos, muestran que el índice máximo (alrededor del 12%) de población impedida de trabajar (total o parcialmente) en el primer momento (mediados de los '60 hasta mediados de la década de 1980) se constituye en el índice mínimo en el segundo momento (mediados de los '80 hasta mediados de los '90), llega en el tercer momento (hasta 2007) a un máximo de 40,1% (mayo de 2002) en que casi cuadruplica el máximo histórico, y desde entonces desciende a un mínimo de alrededor del 15%, que está por encima del máximo del primer momento.

En la década de 1980, en la búsqueda de un «estado barato», intelectuales del gran capital estimaron que en la población ocupada en el empleo público resultaba sobrante, desde su perspectiva, una proporción que oscilaba entre algo menos de la cuarta parte (22%) y un poco menos de la mitad (47%). Después de realizada la política de privatizaciones y de reducción del aparato estatal en la década de 1990 todavía estimaban «sobrante» a una cuarta parte.

El crecimiento de los «trabajadores por cuenta propia» de un 12% a un 20% entre 1960 y 2001 debe ponerse en relación con las estimaciones que señalan que 17% de la PEA corresponde a población autoempleada «redundante» para el capital. Aumentan o disminuyen según el movimiento del ciclo económico, pero se mantiene un volumen considerable en la situación de «autoempleo» y «empleo precario» en ramos productivos que podrían ser reemplazados por tecnología existente. En el momento de la crisis un millón trescientas treinta mil personas vivían de changas.

En la década del '70 se encontraba por debajo de la línea de pobreza el 5,8% de la población del conurbano bonaerense. En el momento más álgido de la crisis económica esa proporción fue bastante más de la mitad de la población de Argentina. Superada la crisis alcanzó a algo menos de un tercio de la población (31,4%). El crecimiento del pauperismo ha forzado la proliferación de subsidios dirigidos a la parte de esa población devenida «oficialmente pobre», que sólo puede subsistir en la medida en que el aparato estatal le entregue medios de vida. Si en los '80 esa entrega se realizaba bajo la forma de alimentos, desde los '90 esto ya no

¹⁵⁷ Datos del IDESA sobre la base de la EPH, publicados en Corral, Sofía; «Jubilados que siguen trabajando»; *La Nación*, 30/4/2011; sección 2, p. 1.

¹⁵⁸ Fuente: Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales.

¹⁵⁹ Editorial «Cada vez más empleados públicos»; *La Nación* 27/9/2011; p. 16.

resultó suficiente y debió darse también bajo la forma de dinero con contraprestaciones de trabajo o estudio, a lo que se sumaron planes de salud, de educación, etc.

Finalmente, debe señalarse que, por varias décadas, Argentina devino un país que expulsaba a parte de su población, especialmente de las capas superiores del proletariado y de las llamadas capas medias.

No debe olvidarse que no hemos comparado otras manifestaciones de la superpoblación descritas en este trabajo con la situación en la década de 1970; pero los datos referidos a esas manifestaciones nos están mostrando también su magnitud presente. En el momento de recesión y crisis (2000), un millón doscientos cincuenta mil jóvenes no trabajaban ni estudiaban.

En síntesis, como admite el diario *La Nación*, ferviente defensor de la economía de mercado, en una nota editorial, «El drama de la población activa de los países de la región [América Latina] es que se encuentra en un medio en el cual la oferta laboral es excesiva para la demanda existente»¹⁶⁰. Lo mismo señala Juan Alemann (ex secretario de Hacienda del gobierno instaurado por el golpe cívico militar de 1976): «(...) la ocupación ha crecido mucho menos que el PBI, con una elasticidad-empleo cada vez más baja, de modo que la desocupación y la subocupación se mantienen más altas de lo que deberían ser, con la agravante de una altísima proporción de trabajadores en negro. Los coeficientes serían muy superiores aún si el Estado no hubiera empleado tanta gente que no necesitaba»¹⁶¹.

No podemos presentar un número global de la superpoblación relativa debido a que hay población que ha sido contabilizada en más de una de las formas reseñadas en este trabajo. Pero vale la pena citar el número global de población redundante calculado por Livio Kuhl con los datos del Censo Nacional de Población de 1980: «habría 4,2 millones de habitantes ubicados en el segmento improductivo de la desocupación encubierta y la ocupación redundante»¹⁶²: casi el 40% de la PEA sería población sobrante para el capital en 1980. Por su parte, *La Nación*, en

una estimación más reciente indicaba que «hay más de diez millones de recipiendarios de pagos personales del Estado, lo que implica que cerca de la mitad de la población argentina depende directamente de él»¹⁶³, a lo que habría que sumar desocupados, subocupados, una parte de los trabajadores informales y demás manifestaciones de la superpoblación relativa a que hemos hecho referencia.

Estos datos no se alejan demasiado del cálculo realizado por nosotros en 1997, en que estimamos muy gruesamente la superpoblación relativa en Argentina en un 63% del Proletariado¹⁶⁴. La existencia de esta importante proporción de población en condición de sobrante para las necesidades del capital (que perdura más allá de las variaciones en las tasas de desocupación y subocupación) independientemente de las variaciones del ciclo económico, nos está indicando que el capitalismo argentino transita un proceso de descomposición (lo que no significa su caída o desaparición): una masa de la población inserta en este modo productivo no puede obtener sus medios de vida dentro de las relaciones productivas que lo constituyen y deviene población sobrante. La comparación con la situación anterior a la mitad de la década de 1970 nos está indicando ese cambio cualitativo en las condiciones en que se desarrolla el capitalismo argentino.

¹⁶⁰ *La Nación*; 22/7/2007; p. 26

¹⁶¹ Alemann, Juan; «Como administrar la abundancia», *La Nación*, 18/1/2011, p. 13. Por supuesto la solución propuesta por Alemann es incentivar a las empresas para que empleen más personal.

¹⁶² Livio Kuhl; op cit; p. 115.

¹⁶³ Editorial de *La Nación* 27/9/2011; p. 16.

¹⁶⁴ Iñigo Carrera, Nicolás y Podestá, Jorge; «Las nuevas condiciones en la disposición de fuerzas objetiva: la situación del proletariado»; en *PIMSA-Documentos y Comunicaciones 1997*; Buenos Aires, 1997.

Resumen

Este ejercicio constituye una primera aproximación a definir quiénes constituyen la población que ocupa la posición de sobrante para las necesidades inmediatas del capital o superpoblación relativa en la Argentina actual y un intento por medir su tamaño. Ese volumen de población, que aparece en su manifestación más evidente como desocupación y subocupación pero que incluye a trabajadores ocupados considerados sobrantes por el capital más concentrado, tiene momentos de crecimiento y decrecimiento, pero la tendencia es a un incremento independiente de las fluctuaciones del ciclo industrial y que se da simultáneamente con un crecimiento de la producción y la productividad del trabajo.

Abstract

This exercise is the first step in the attempt to define who are part of the surplus population in Argentina today. Unemployment and underemployment are the most evident forms of this surplus population, which also includes occupied workers that are considered redundant by the highly concentrated capital. The size of this surplus population increases and diminishes according to the economic cycles, but its general long term tendency is to grow simultaneously with the increase of production and labour productivity.