

Entre el trabajo y la pobreza. Disputas en torno a la “ley de emergencia social”

Karina Tomatis y María José Franco¹

Resumen

Este artículo se propone reflexionar sobre las concepciones sobre el trabajo y la pobreza que las organizaciones sociales, vinculadas con la economía popular, y el gobierno nacional de la Alianza Cambiemos propusieron y disputaron en el proceso de sanción y posterior reglamentación de la denominada “Ley de Emergencia Social”. Estas luchas trascendieron la contienda en torno a una ley e involucraron dimensiones político culturales más profundas en un contexto de cambio de gobierno a nivel nacional y transformaciones en la dinámica de la acumulación y redistribución del ingreso, con efectos negativos sobre la clase trabajadora.

Palabras clave: Trabajo, Pobreza, Organizaciones sociales, Estado

La denominada “Ley de Emergencia Social”² surge como una iniciativa impulsada a lo largo del año 2016 en Argentina por diferentes organizaciones sociales³ demandando la implementación de un salario social complementario, empleo y alimentos, con el objeto de “promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular”. El reclamo se realizaba en un contexto de cambio de gobierno nacional, con la llegada a la presidencia de Mauricio Macri por la Alianza Cambiemos⁴ y el despliegue de una serie de políticas que trajeron aparejadas un ciclo recesivo con un fuerte impacto en los sectores trabajadores, en especial de la economía popular.

La sanción de la Ley fue resultado de un proceso complejo y conflictivo que da cuenta de la extensa lucha frente a un gobierno que deposita nuevos

¹ Docentes e investigadoras. FCS y CIFFyH-FFyH de la UNC.

² La ley es sancionada como Ley de Emergencia Pública N° 27345 el 14 de diciembre de 2016 y reglamentada el 10 de marzo de 2017 con el Decreto Reglamentario N°159/2017.

³ La demanda fue sostenida principalmente por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), el Movimiento Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa junto con organizaciones sindicales y un sector de la iglesia, que incluía un plan de lucha que unía el reclamo de “Paz, Pan y Trabajo” con el de “Tierra, Techo y Trabajo” impulsado por el Papa Francisco. Con respecto a las organizaciones sindicales, la articulación política central entre el año 2016 y hasta mitad del 2017 fue con la CGT y tuvo su punto máximo de coordinación la marcha del 18 de noviembre de 2016 en la Plaza de los Dos Congresos.

⁴ En la Alianza Cambiemos confluyen varias fuerzas políticas, entre ellas el PRO y la Unión Cívica Radical.

sentidos –y objetivos– sobre las políticas en respuesta a la cuestión social. Para las organizaciones sociales, las estrategias de lucha⁵ en torno a su sanción recuperan dos aprendizajes históricos: la importancia del trabajo territorial y de la movilización en el espacio público callejero, por una parte, y –en algunos colectivos– la relevancia de la institucionalización de las políticas desde una concepción de un Estado que puede ser disputado. Además, aparece como particularidad en la dinámica de la conflictividad la articulación entre sectores asalariados y no asalariados y la presencia de representantes de algunas organizaciones a nivel legislativo.

En ese marco, nos interesa reflexionar sobre las concepciones alrededor del trabajo–de los sujetos, sus necesidades y el papel del Estado en la regulación del trabajo y las protecciones sociales– que se pusieron en juego tanto a nivel del gobierno como de las propias organizaciones sociales en el proceso de sanción y reglamentación de la Ley.

Partimos de reconocer que en las sociedades capitalistas la forma mercancía trabajo –una mercancía ficticia en términos de Polanyi⁶– es una relación social que se construye en el proceso de definición de los sujetos, los objetos y los medios legítimos para satisfacer las necesidades. Entre las relaciones e instituciones en las que se concreta la mercancía fuerza de trabajo, se encuentran las protecciones sociales como dispositivos que intervienen en su reproducción y, en términos más amplios, en las condiciones generales de reproducción de la vida de las y los trabajadores⁷. Entendemos, con Danani y Hintze, que las protecciones sociales tienen un carácter problemático vinculado con un rasgo nodal del capitalismo “el

⁵ El proceso de lucha comenzó con una multitudinaria marcha que partió de la Iglesia de San Cayetano a Plaza de mayo el 7 de agosto de 2016, con el lanzamiento de la campaña “#EmergenciaSocialYA” que impulsaba el proyecto de ley para declarar la Emergencia Social a nivel nacional y que incluyó una intensa labor parlamentaria a nivel del Congreso, movilización callejera, ollas populares y trabajo en los territorios en articulación con otros sectores de trabajadores no asalariados.

⁶ Karl Polanyi en su libro *La Gran Transformación*, publicado en 1944, señala que las mercancías son objetos producidos para su venta en el mercado. Para el caso, la mano de obra no es una mercancía y su definición en este sentido es ficticia. “El trabajo es una actividad humana que va unida a la vida misma, la que a su vez no se produce para la venta sino por razones enteramente diferentes; ni puede separarse esa actividad del resto de la vida, almacenarse o movilizarse” (1992, p. 123). La separación del trabajo de la vida misma se genera en un largo proceso de despojo que da como resultado al trabajador libre, libre de ofrecer su fuerza de trabajo a quien pague por ella. Pero “la supuesta mercancía llamada ‘fuerza de trabajo’ no puede ser manipulada, usada indiscriminadamente, o incluso dejarse ociosa, sin afectar también al individuo humano que sea el poseedor de esta mercancía peculiar” (p. 123). Es por ello que la misma sociedad capitalista se protegió contra este peligro del mercado. Polanyi, Karl [1944] (1992). *La gran transformación*. Los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos. México: Fondo de Cultura Económica.

⁷ Aludir a la existencia de estos soportes institucionales supone, “reconocer al trabajo como una entidad de producción colectiva, acto colectivo que trasciende la particularidad de las tareas llevadas a cabo por individuos concretos” (p. 675). Castel, Robert (1996). Trabajo y utilidad para el mundo. En *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, número 6. 671-678

hecho de estar constantemente sometido a la lucha por la definición de la vida y del trabajo (es decir, del bienestar) como asuntos colectivos o, por el contrario, de los particulares”⁸. Reflexionar sobre estos procesos en el marco de la Ley de Emergencia Social, pretende ser una primera puerta de entrada –como parte de un estudio que sin duda requiere de un análisis más complejo– a las disputas sociales y políticas en torno al trabajo –también la pobreza– y a las instituciones y políticas que lo regulan.

Como argumento vamos a sostener que bajo la conducción de la Alianza Cambiemos, la Ley es expresión de esa lucha por los modos de concebir y organizar el trabajo y los sistemas de protección a él asociados; una disputa que entendemos trasciende la contienda en torno a una ley e involucra dimensiones culturales más profundas.

Para el gobierno nacional, se trata de una política que podemos enmarcar en su programática de “pobreza cero” que renueva la escisión conceptual entre seguridad y asistencia social; separación que remite al momento socio histórico a partir del cual, asentado en el principio de auto valía, la población no propietaria debe trabajar para vivir y todo aquel que no lo haga debe demostrar, en principio, su validez.⁹ Para las organizaciones sociales, en cambio, la centralidad está puesta en las protecciones y en la generación de trabajo desde una perspectiva de derechos.

Las organizaciones sociales y el trabajo como derecho

Para las organizaciones sociales es central reconocer el ámbito de la economía popular, como alternativa creada por quienes son expulsados del mercado formal, en un contexto mundial en el que el capitalismo no necesita del pleno empleo para reproducirse y en una coyuntura local con políticas que afectan negativamente a las y los trabajadores.

En tal sentido el proyecto de Ley impulsado por estas organizaciones¹⁰ propone el reconocimiento por parte del Estado de los y las trabajadoras de la Economía Popular como sujetos de derecho, con protecciones sociales y un Salario Social Complementario. Desde este lugar, en los fundamentos,

⁸ Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En Danani, C. y Hintze, S. (coord.) Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Pág. 14.

⁹ De Swaan, Abram (1992). A cargo del Estado. Barcelona: Pomares-Corregidor.

¹⁰ Nos referimos al proyecto de Ley N° 3612/2016, denominado “Ley de emergencia social y de las organizaciones de la economía popular”, que unificaba varios proyectos presentados desde comienzos de ese año y que llevó la firma de los senadores del FPV Juan Manuel Abal Medina (Buenos Aires) y Teresita Luna (La Rioja) -ambos referenciados en el Movimiento Evita-, Jaime Linares (GEN-Buenos Aires) y otros. Disponible en: [http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3612.16/S/PL\[20/07/2017\]](http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3612.16/S/PL[20/07/2017])

discute con categorías como la de “nuevos pobres”, para señalar a los perjudicados por las medidas económicas del gobierno de la Alianza Cambiemos y que, desde su perspectiva, representan parte del universo de estos trabajadores. Se los caracteriza como quienes “se encuentran inscriptos en relaciones de explotación distintas de las formales o tradicionales” y “por fuera de una relación salarial y en una actividad cuyo trabajo está socialmente desvalorizado”.

Por otro lado, el proyecto recupera la noción de “solidaridad” -palabra vaciada de derechos por el modelo neoliberal- como relación necesaria en el compromiso entre clases y entre generaciones en cualquier sistema de protección social¹¹. La propuesta, además, incluía la creación de un millón de nuevos puestos y de dispositivos institucionales¹² bajo la órbita de la cartera laboral, es decir, bajo un paraguas común con el resto de las políticas que se desarrollan en torno al trabajo y a la seguridad social y no desde el Ministerio de Desarrollo Social. Junto a otros, estos puntos no quedaron expresados en el texto de la Ley finalmente sancionada.

En síntesis, se trata de un proyecto que reconoce y visibiliza a la economía popular como un modo de organización en torno al trabajo y al trabajo como un derecho que debe ser protegido, ante una serie de fracturas que el propio capitalismo sostiene para generar desigualdades y de la que el Estado debe hacerse cargo; fracturas que imposibilitan el acceso a derechos que garanticen un trabajo digno y que ubica a estos trabajadores en situaciones de precarización y desprotección.¹³

La Alianza Cambiemos y la pobreza cero

El gobierno del Estado en la Argentina actual nos remite a su expresión neoliberal donde “las libertades que encarna reflejan los intereses de la propiedad privada, las empresas, las compañías multinacionales, y el capital financiero”¹⁴. Ello implica desincrustar el capital de los dispositivos legales, políticos, de las regulaciones que restringen su libertad, y principalmente de los sistemas de apoyo que históricamente se han estructurado para proteger a la fuerza de trabajo.

Esto se expresa en el eslogan de “pobreza cero” anunciado por la Alianza Cambiemos en el marco de su plataforma electoral y sostenido a lo largo

¹¹ Natalucci, Ana (2016). Fordismo y autogestión. Del piquete a la economía popular. En Revista Anfibia. [en línea] Disponible en: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/del-piquete-a-la-economia-popular/#sthash.2uqwoPKrdpuf> [20/07/2017]

¹² El Consejo de la Economía Popular y el Registro Nacional de la Economía Popular.

¹³ Grabois, 2013, citado en Proyecto de Ley N° 3612, 2016.

¹⁴ Harvey, David (2007). Breve historia del Neoliberalismo. Madrid: Ediciones Akal. Pag. 14

de su gobierno en el Ejecutivo Nacional, con la profundización de las demarcaciones entre las políticas económicas y las políticas sociales, y en éstas últimas, entre seguridad y asistencia social. Es decir, la separación de lo económico y lo político. Dicha demarcación se traduce en dos líneas de intervención política. Por un lado, la creación de un clima óptimo de inversión en la arena de lo económico que, bajo principios neoclásicos, supone generar condiciones de crecimiento para algunos pocos, garantizando la acumulación de capital con la promesa de beneficios comunes. Por otro lado, la restricción de las políticas sociales a respuestas focalizadas y de emergencia, frente a lo que se consideran fallas individuales de los sujetos para mantenerse en el mercado de trabajo. En el neoliberalismo se entiende al trabajador como un individuo concreto, con una dotación particular de recursos o capacidades a ofrecer en el mercado.

Los dos años de gobierno han dado las bases en términos económicos para la valorización financiera¹⁵, junto a una modificación de la estructura de precios relativos que ha favorecido a una redistribución del ingreso, con dos efectos negativos sobre la clase trabajadora que profundizan la emergencia social: la disminución del salario real, y el incremento de la población desempleada y el trabajo precario.

En términos sociales, retomando el concepto de “pobreza cero”, los objetivos políticos se enfocan en “el núcleo más duro de la pobreza”¹⁶ y los sujetos son definidos a partir de su carencia o necesidad. Esta concepción aparece en el decreto reglamentario de la Ley, (re)definiendo a la economía popular como una actividad “asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social”¹⁷ y desplazando el eje de las y los trabajadores con protecciones - presente en el proyecto inicial- hacia las y los sujetos vulnerables. Esta perspectiva justifica la reorientación sectorial de las acciones desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, si bien se menciona la Recomendación 204 de OIT sobre la economía informal, no se recuperan los conceptos de trabajo decente que la ordenan.

El gobierno nacional no pudo desconocer la lucha que dieron las organizaciones junto a otros actores sociales para la aprobación y reglamentación de la Ley. Sin embargo, si el proyecto de Ley buscaba un modo de ampliar en el Estado derechos en torno al trabajo y dar protecciones en

¹⁵ El endeudamiento externo y la fuga de capitales al exterior -bajo el control de los grupos económicos transnacionales- son el sustento de la valorización financiera. Ésta última es el eje ordenador en las relaciones económicas, con el sector financiero como el articulador y asignador de excedentes, sin asiento en la economía real.

¹⁶ Documento de plataforma de campaña presidencial Eje Protección Social, Alianza Cambiemos, 2015.

¹⁷ Las cursivas son nuestras.

el campo de la economía popular; el gobierno consiguió modificar algunos sentidos de la normativa, bajo una programática de “pobreza cero” fundada en la concepción neoliberal de la magia del mercado y de un tipo de ayuda a los más “pobres” de los “pobres”; una versión aggiornada de la teoría del derrame. Por consiguiente, esta Ley resulta un avance no sin contradicciones para las organizaciones, lo que marca nuevos desafíos en la disputa con el Estado, disputa por institucionalizar otros sentidos y más derechos.