



Revista Austral de Ciencias Sociales

ISSN: 0717-3202

revistaaustral@uach.cl

Universidad Austral de Chile  
Chile

Olmedo, Clara

Flexibilización Institucionalización de la Precariedad-Informalidad Laboral: La Experiencia de la  
Provincia de La Rioja, Argentina

Revista Austral de Ciencias Sociales, núm. 10, 2006, pp. 23-34  
Universidad Austral de Chile  
Valdivia, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=45901002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Flexibilización e Institucionalización de la Precariedad-Informalidad Laboral: La Experiencia de la Provincia de La Rioja, Argentina

Flexibilization and Institutionalization of Labor Informality-Precariousness.

The Case of La Rioja Province, in the North-west Region of Argentina

Dra. Clara Olmedo<sup>1</sup>

## Resumen

En este artículo planteo que en Argentina la flexibilización laboral, iniciada en 1991, está informalizando el empleo en La Rioja, una provincia en la Región Noroeste. Este análisis focaliza en los planes de empleo “atípico” que el gobierno

<sup>1</sup> Docente-Investigadora del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Austral de Chile. Casilla 567 Valdivia, Chile.  
E-mail: claraolmedo@uach.cl

provincial implementa desde 1993. La flexibilización laboral, impulsada vía reforma a la legislación, institucionaliza condiciones informales-precarias de empleo, cuestionando la dualidad teórica entre trabajo formal-regulado-protector vs. trabajo informal-no regulado-desprotegido, que articula los estudios convencionales de informalidad. En Argentina, la reforma se concibió en la idea que la protección de los trabajadores representa “costo” para la economía nacional, culminando una flexibilización entendida como la desarticulación de la protección o reducción de ese costo, con consecuente precarización-informalización laboral.

**Palabras Claves:** flexibilización laboral, precarización, informalización, empleo atípico.

## Abstract

In this article I argue that in Argentina the labor flexibilization, initiated in 1991, is informalizing employment in La Rioja, a province in the Northwest Region. This analysis focuses on the “atypical” employment programs that the provincial government implements since 1993. Labor flexibilization, impelled by the reform to the legislation, institutionalizes informal-precarious conditions of employment, thus challenging the theoretical duality formal-regulated-protected and informal-unregulated-unprotected work. It articulates the conventional studies of informal employment. In Argentina, the reform has been conceived in the idea that the protection of workers represents “cost” to the national economy, thus understanding flexibilization as the disarticulation of the protection or reduction of that cost, with the consequent precarization-informalization of labor.

**Key Words:** labor flexibilization, precarization, informalization, atypical employment.

## I. Reforma Laboral: Un Imperativo Económico y Político

En 1991 el gobierno de Argentina, administrado por Carlos Saúl Menem (1989-1999), comenzó a implementar diversas políticas de flexibilización en vistas a modernizar las relaciones laborales y superar los obstáculos o rigideces que, en opinión de los miembros del gobierno, la legislación vigente desde los años cuarenta imponía a la generación de empleo (Hidalgo, 1999; Marshall, 1996, 1997; Rofman, 1999, 1997; Beccaria y López, [Eds.] 1997; Marshall, 1997, 1996; Recalde, 2001). En marzo de 1991 el Congreso de la Nación convierte en Ley 23928 el programa económico conocido como Plan de Convertibilidad, el cual por más de una década guió la economía de Argentina bajo los principios del neoliberalismo y los llamados programas de ajuste estructural diseñados en la lógica política del Consenso de Washington (Acuña, 1994a; Acuña, 1994b; Lo Vuolo, 2001; Williamson, 1992; Williamson, 1993). Cimentadas las bases macroeconómicas en el sistema jurídico nacional, el gobierno dedicó sus esfuerzos a reformar el marco legal que regulaba las relaciones entre el capital y el trabajo para responder a los imperativos del Plan de Convertibilidad. Estos esfuerzos cristalizaron en la promulgación de la nueva Ley Nacional de Empleo (LNE) 24013 en Octubre de 1991.

Gestada en los principios de la flexibilización laboral, esta LNE pavimentó el camino para la institucionalización de la precariedad-informalidad del empleo, situación que sobrevivió a la caída del Plan de Convertibilidad en el año 2001. Bajo el marco de la LNE, diferentes modalidades de trabajo temporario, a tiempo parcial, sin protección social, y con ingresos que no alcanzan a cubrir

las necesidades mínimas de un hogar pasan a ser elementos constitutivos de la legislación laboral Argentina. Los mentores y defensores del proceso de flexibilización argumentaban que la eliminación de límites legales para contratar y despedir trabajadores, y la reducción de costos laborales eran medidas esenciales para detener el sostenido crecimiento de la tasa de desocupación y el trabajo informal. Medidas como la reducción de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social; subsidios a empleadores que contraten trabajadores por períodos definidos; pasantías para jóvenes profesionales; contratos de aprendizaje; períodos de prueba; o programas de empleo temporario implementados y pagados con recursos del estado pasaron a formar parte del nuevo engranaje jurídico que sentó las bases para una reforma estructural del sistema de relaciones laborales argentino.

La noción central de la reforma laboral considera al sistema de protección del trabajo un “costo” no sólo para los empleadores sino para toda la economía nacional. Por otra parte, la protección de los trabajadores era entendida como una “rigidez” del sistema laboral vigente, lo que suponía un sinnúmero de obstáculos para la generación de empleo y la modernización de las relaciones laborales. Entre otras objeciones, los proponentes de la reforma remarcaban las dificultades legales que los empleadores enfrentaban a la hora de reducir los planteles de trabajadores y ajustar los sistemas productivos a las demandas del mercado. En este sentido, una importante reducción o definitiva eliminación del sistema de indemnizaciones a trabajadores despedidos se proponía como medida para contrarrestar esta rigidez. Asimismo, se hacía hincapié en la imposibilidad de contratar trabajadores para desarrollar tareas que demandan mano de

obra temporaria debido a que la normativa vigente establecía que después de 3 ó 6 meses (según la rama de actividad) un contrato pasaba automáticamente a convertirse en una relación laboral estable, con obligaciones y derechos para ambas partes (empleador y trabajador). La solución a esta rigidez vendría por la implementación de contratos temporarios de trabajo, sin responsabilidad de indemnización al término del contrato.

Estos cambios en la legislación laboral tuvieron un impacto político importante. En efecto, la nueva legislación laboral fue una de las estrategias principales para debilitar los pilares básicos que sustentaron el poder de negociación de los trabajadores y las llamadas “conquistas” logradas en el marco del pacto de clases establecido entre los sindicatos y el empresariado nacional, bajo el gobierno y liderazgo Juan Domingo Perón (1946-1955) (Bergquist, 1984; Bernstein, 1997; Godio, 2000a; Godio, 2000b; Villanueva, 1997). Sin dudas, reformar la legislación laboral era antes que nada un imperativo de carácter político; cambiar la relación de fuerzas a favor del capital fue un objetivo para lo cual el mandato verticalista del peronismo, que impregnó la lógica del movimiento obrero argentino, fue parte esencial en la estrategia desplegada por la administración de Carlos Menem. En este sentido, la estrecha relación entre el peronismo y el movimiento obrero organizado fue uno de los elementos clave en el cambio de la relación de fuerzas entre capital y trabajo en Argentina (Godio, 2000b; Hidalgo, 1999a; Levitsky, 2003; Pozzi, 1994).

Por otra parte, la retórica a favor de la flexibilización de las normas que regulaban las relaciones laborales fue de vital importancia. En particular, el término “flexibilización” emergió con un peso

específico fuerte a partir de lo cual comenzó a forjarse la relación y oposición “rigidez-atraso” vs. “flexibilización-modernización” del mercado de trabajo. Con precisión orgánico-funcionalista, el concepto de rigidez aparece como una “enfermedad” que progresivamente ha ido atrofiando la legislación laboral Argentina. Según esta retórica, el origen de los males sufridos por los trabajadores en los años noventa (desempleo, precariedad y pobreza) residía precisamente en la rigidez de la normativa laboral vigente. Influenciados por la ecuación rigidez = atraso, la administración Menemista (1989-1999) comienza un proceso de flexibilización orientado a modernizar las relaciones laborales y combatir el desempleo y el trabajo informal. Pero el elemento central de este proceso fue precisamente la desarticulación del sistema de protección del trabajo, que, bajo el pacto de clases peronista y el estado de bienestar reconoció y minimizó la desventajosa situación del los trabajadores argentinos (Bergquist, 1986; Godio, 2000a; Godio, 2000b; Godio, 2001; Nun, 2002).

## II. Flexibilización: Institucionalización de la Precariedad-Informalidad Laboral

El llamado proceso de modernización del mercado de trabajo argentino estuvo, y aún es, plagado de contradicciones. En primer lugar, uno de los objetivos más importantes declarados por los defensores de la reforma fue el control y la disminución del trabajo informal o no-registrado, es decir, las relaciones laborales precarias y marcadas por la violación a normas tributarias y legales que protegen a los trabajadores. En el marco del proceso de reformas, la disminución o eliminación del trabajo informal es entendida como un camino hacia la modernización del mercado de trabajo, propuesta consistente con

tesis de formalización (Williams and Windebank, 1998) donde la formalidad es considerada un indicador de desarrollo de un país. Pero en contraste con las propuestas de modernización-formalización del mercado de trabajo, el nuevo marco jurídico estructurado a partir de la LNE 24103 contenía el germen de mal que intentaba combatir: la precariedad laboral y exención de impuestos al trabajo. En efecto, las modalidades flexibles de contratación que la nueva ley permite muestran que en Argentina la reforma laboral ha dado lugar a un proceso de institucionalización de la precariedad laboral, lo cual representa de plano una contradicción con la retórica a favor de la reforma. ¿Cómo sería posible impulsar la contratación bajo condiciones “dignas”, cuando la ley misma permite la contratación precaria? ¿Cómo puede exigirse el cumplimiento de impuestos al trabajo cuando el estado mismo legaliza reducciones (o eliminación) en esta materia? En otras palabras, ¿cómo puede combatirse el trabajo en negro si es el mismo estado quien promueve condiciones propias de la informalidad laboral?

Claramente, la reforma laboral de los años noventa significó una ruptura con el paradigma de pleno empleo o empleo “típico”, asociado a un sistema de protección del trabajo y políticas de bienestar, sobre las cuales el rol del estado fue vital. La ley nacional de empleo 24013 y las sucesivas reformas al código crearon nuevas legalidades que redefinieron el rol del estado en el mercado de trabajo. En efecto, bajo el paradigma del pleno empleo se plantearon análisis como el de la segmentación, donde el estado es el principal agente de protección del trabajo. En esta línea, autores como Portes (1994) plantean que la regulación estatal en países en vías de desarrollo genera una segmentación en la que una élite de

trabajadores formales-protégidos se diferencia claramente de una masa de trabajadores informales-desprotegidos. En franco contraste con este análisis, en Argentina la flexibilización laboral claramente ha desdibujado el rol del estado como principal sistema de protección del trabajo. En la práctica, la institucionalización de la precariedad en un contexto de alto desempleo profundiza un escenario de flexibilización de facto generada precisamente por la falta de empleo, con consecuencias negativas sobre el bienestar de los trabajadores. De esta forma, el estado pasa de conformar el principal sistema de protección del trabajo a liderar un proceso de reforma que lo convierte en un ente regulador de condiciones propias de los mercados informales de trabajo.

La informalidad en el mercado de trabajo ha sido objeto de análisis desde finales de los sesenta, comienzos de los setenta. En este sentido, uno de los ejes de esta temática ha sido la ausencia de regulación estatal en el sector identificado como economía informal (Hart, 1973; ILO, 1972; ILO, 1999; Carpio, 1999; Portes, 1994; Portes, 1996; Portes, 1987; Portes, 1989; Portes, 2004; PREALC, 1981; Quijano, 1998; Chickering, 1991; Itzigsohn, 2000; Pérez-Sáinz, 1998; Pérez-Sáinz, 1999; Thomas, 1992; Tokman, 1978; Tokman, 1989; Tokman, 1990; Tokman, 1992; Tokman, 1999; Tokman, 1998; Tripp, 1990; Tripp, 1997; entre otros). A partir de los años setenta, muchos esfuerzos se han dedicado al entendimiento de la informalidad laboral. En este sentido, se pueden identificar tres grandes cuerpos teóricos desde donde los analistas abordan, de manera diversa, la problemática de la informalidad laboral en los países del Tercer Mundo, como así también en los países Centrales.

- El Enfoque Estructuralista o Neo-Marxista, cuyos proponentes ven en la categoría “ejército de reserva” (trabajadores desocupados) el origen, expansión y persistencia de la informalidad. Según esta perspectiva, el capital utiliza el ejército de reserva para manipular y disciplinar a los trabajadores asalariados, vía la implícita o explícita amenaza de reemplazo por mano más barata proveniente del sector informal (Murphy, 1990; Feldman y Ferretti, 1998; Quijano, 1998; Roberts, 1989, 1990; entre otros).
- El Excedente Estructural de la Fuerza de Trabajo, donde la categoría central para explicar el origen y expansión del sector informal es el “excedente estructural de fuerza de trabajo” generada por los procesos de industrialización. Es decir, las grandes masas de fuerza de trabajo que arribaron a los centros urbanos industriales superaron las capacidades de absorción del mercado, fenómeno estructural que terminó empujando a esos trabajadores al sector informal de la economía (Hart, 1970, 1973; ILO, 1972; Portes y Sassen-Koob, 1987; Portes, 1989, 1994, 1996; Tokman, 1978, 1989, 1992, 1997).
- El enfoque Neoliberal, cuyos proponentes ven en las regulaciones del estado el origen del sector informal. Desde la lectura neoliberal, la informalidad es una resistencia a las excesivas y costosas regulaciones del estado. Los trabajadores informales son víctimas que luchan contra estas regulaciones del estado y conllevan el germen de la verdadera doctrina del libre mercado (Chickering, 1991; De Soto, 1989; Tripp, 1990, 1997).

Por encima de las diferencias analíticas y propuestas de intervención en el sector informal, todos estos enfoques convergen en la

caracterización de la informalidad laboral como aquellas actividades que acontecen “fuera de” o “en contra” de la regulación del estado. Así que, desde principios de los setenta, el mercado informal se estudia bajo la dualidad teórica “trabajo formal-regulado-protagonizado” y “trabajo informal-no regulado-desprotegido” para las normas de estado. Más precisamente, en la tesis de formalización, el trabajo formal refiere a políticas de pleno empleo (estable, a tiempo completo) las cuales se asocian a un sistema integral de protección del trabajo, sobre lo cual el estado juega un rol fundamental (estado de bienestar) (Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen, 1996; Gough, 1979; Marshall, 1969; Offe, 1993; Williams, 1998). De esta forma, los analistas del mercado informal no sólo dejan fuera de los estudios de la informalidad el estado, sino que eximen a esta institución de la responsabilidad que tiene, vía la legislación y implementación de empleo flexible, sobre la institucionalización de condiciones laborales atribuidas a la informalidad, tal como nos muestra el caso Argentino.

Sin desprenderse de estos marcos teóricos, la Organización Internacional del Trabajo, en su 90<sup>a</sup> Reunión 2002, redirige la definición de informalidad partiendo de las condiciones precarias bajo las cuales las personas del sector informal desarrollan sus actividades, es decir, la falta de cobertura médica, la inestabilidad laboral, los ingresos insuficientes y la falta de organización y representación de los trabajadores informales (OIT, 2002). De este análisis se desprende la noción de “trabajo decente” y se plantea que tanto en el sector informal como formal existe un déficit de “trabajo decente”, lo que puede entenderse como un reconocimiento que el trabajo decente (precario) no es atributo exclusivo de

informalidad. No obstante este reconocimiento, en el informe VI de la 90<sup>a</sup> Reunión 2002 se señala que el trabajo en la economía informal no puede calificarse de decente en comparación con el empleo reconocido, protegido, seguro y formal. Lo cual indica que el análisis de la OIT aún persiste en el marco de la dualidad teórica “trabajo formal-regulado-protegido (decente) vs. informal-no regulado-desprotegido” (no decente), dejando así al estado fuera de cualquier análisis de la informalidad.

A pesar de los fructíferos debates sobre la informalidad, los marcos teóricos que de ellos emergieron parecen estar perdiendo capacidad analítica para explicar escenarios contemporáneos o dinámicas de mercados como el de Argentina, donde las reformas a la legislación laboral han convertido al estado en un ente regulador de condiciones informales-precarias de empleo. En este sentido, la propuesta central de este trabajo es que el análisis de mercados sometidos a procesos de flexibilización requiere de una revisión o replanteo de las nociones convencionales de la informalidad, entendida como actividades funcionando por fuera o en contra de la regulación estatal. Esta propuesta se fundamenta en la análisis del mercado de trabajo de la provincia de La Rioja, Región del Noroeste Argentino (NOA), donde las reformas a la legislación nacional y las respectivas políticas que intervienen directa e indirectamente el mercado provincial están borrando la línea divisoria entre lo que se considera trabajo formal-regulado-protegido y trabajo informal-no regulado-desprotegido. De forma muy llamativa, la investigación en esta provincia de Argentina, que centra su atención en los planes de empleo atípico, nos muestra cómo el estado (nacional, provincial, y municipal) tiene un rol

importante tanto en la regulación y promoción de condiciones precarias-informales de empleo como en el aumento del trabajo “en negro”.

### **3. El Mercado de Trabajo de Provincia de La Rioja: Una Anomalía Teórica**

Si bien es cierto que en los estudios convencionales la informalidad se ubica por fuera de la regulación y control del estado, analistas como Itzigsohn (2000), Pérez-Sáins (1998; 2000) reconocen que en las últimas décadas los países en desarrollo han sido objeto de políticas que directa o indirectamente promueven la informalización. Claramente, estos análisis, al establecer una relación entre el estado y el sector informal, ya están cuestionando las nociones convencionales de la informalidad, aunque siguen apegados a la noción de informalidad como ese sector donde el estado no tiene poder de regulación. Pero, son precisamente estos análisis los que sirven de marco analítico para el caso argentino, donde desde principio de la década del noventa se promulgaron leyes y políticas como los planes de empleo atípico que de una u otra forma están promoviendo la informalización del empleo, dando cuenta así de una anomalía en los marcos teóricos convencionales donde la regulación del estado se identifica con el trabajo formal y protegido.

En el caso particular de la provincia de La Rioja, los planes de empleo “atípico” comienzan a implementarse en 1993. El punto de partida es un programa nacional denominado PIT (Programa de Intensivo de Trabajo); luego se pasa al PEP (Programa de Empleo Privado); al programa Trabajar; Trabajar II; Trabajar III; PEL (Programa de Emergencia Laboral); pasando por políticas de control y administración provincial como el

G-132; G157; PEC (Programa de Emergencia Comunitaria), para culminar en la actualidad con el Programa Jefes de Hogar, implementado en el marco de la crisis estructural que experimentó el país en el 2001, la que significó el fin del Plan de Convertibilidad y el derrocamiento del gobierno de la Alianza encabezado por Fernando de La Rúa (2000-2001)<sup>2</sup>. Más allá de diferencias nominales y técnicas, todos estos programas están marcados por la lógica de la flexibilización-precariedad laboral. La dependencia de un programa regulado por el estado no garantiza a los trabajadores estabilidad, ingresos suficientes, ni mucho menos cobertura social y previsional. Como última referencia, los trabajadores del plan Jefes de Hogar reciben \$ 150/mes (lo que equivale a USD 50 aproximadamente), lo que no contempla ningún tipo de beneficio social. En términos de duración del contrato, en teoría, el Programa Jefes de Hogar se renueva cada año, pero esta renovación depende tanto de los recursos del estado nacional como de las tensiones políticas a las que toda política pública está sujeta. Es así como planteamos que los planes de empleo atípico-flexible, por diferentes vías, informalizan el mercado de trabajo provincial; en otras palabras, formalizan la informalidad.

En primer lugar, desde 1993 una gran porción de la fuerza de trabajo de La Rioja se relaciona con el empleo en un mercado donde el estado, por vía de la flexibilización laboral, ha borrado la línea que antes demarcaba el empleo formal-

regulado-protegido y el empleo informal-regulado-desprotegido<sup>3</sup>. Efectivamente, desde el PIT hasta el Programa Jefes de Hogar, los trabajadores que laboran bajo estas políticas mantienen en relaciones laborales inestables a tiempo parcial, sin ningún tipo de previsión social, y con ingresos insuficientes<sup>4</sup>. Esta institucionalización de condiciones precarias informales puede reconocerse como un impacto indirecto-cualitativo, en tanto degrada las condiciones de trabajo y disminuye en general las posibilidades de negociar condiciones

<sup>3</sup> La evolución cuantitativa que experimentó la implementación de los planes de empleo atípico en La Rioja es por de más llamativa. Si bien es cierto que esta información no está disponible en los organismos de gobierno, nuestra investigación en archivos de prensa escrita (periódicos provinciales y nacionales) sumado a las entrevistas con funcionarios de gobierno y dirigentes sindicales hizo posible acercarnos a la dimensión cuantitativa de los planes. En Julio de 1993 el gobierno de La Rioja anunció que el estado nacional concedió a la provincia los recursos para implementar 1.000 Programas Intensivos de Trabajo (PIT). Para junio del siguiente año el número de PIT se incrementa a 3.000. Esta cifra se mantiene aun con los cambios de programas. En 1997, año en que ya estaba implementándose a nivel nacional el Plan Trabajar, La Rioja contaba con 5.793 planes. A principios del 2001 la provincia registraba 5.000 Programas de Emergencia Laboral (PEL), lo cual se incrementó a 12.000 (aproximadamente) en el 2002. En la actualidad, el Plan Jefes de Hogar beneficia a 20.000 trabajadores en La Rioja. Sin la pretensión de precisar y exhaustividad en los datos, estas cifras sirven para tener una idea de cómo el estado ha ido precarizando el empleo, por vía de una política pública que interviene en el mercado de trabajo de la provincia.

<sup>4</sup> Tal como plantea Godio (2003) en su análisis del gobierno de Eduardo Duhalde, que sucedió a la dramática caída de la administración de La Alianza en diciembre de 2001, el valor de una canasta para cubrir las necesidades básicas de un familia de cuatro personas llega a \$650 (equivalente a USD 220 aproximadamente). Es así como este autor muestra que para el 2002 más de la mitad de la población de Buenos Aires es pobre y 22% entra en la categoría de indigente, lo que significa que no llegan a cubrir una canasta mínima de alimentos que alcanza un valor de \$ 280. Claramente de este análisis podemos deducir que el ingreso de \$150 que reciben los trabajadores de Plan Jefes no alcanza ni siquiera para ubicarlos en la categoría de "indigentes".

<sup>2</sup> En absoluto esta lista de programas de empleo atípico es exhaustiva; sólo se mencionan los programas más reconocidos y los que tuvieron un uso más masivo a nivel de la provincia de La Rioja.

“dignas” para trabajadores en un mercado donde la persistencia del desempleo ya obliga a aceptar relaciones precarias de trabajo, lo que muchos analistas reconocen como flexibilización de facto (Beccaria, 1997; Bialakowsky, 1997; Godio, 2001; Recalde, 2001; Rofman, 1997).

En segundo lugar, estos planes de empleo tienen un impacto más directo sobre lo que se considera el mercado negro-no regulado de trabajo. De hecho, las condiciones de trabajo y fundamentalmente los ingresos insuficientes que consiguen los trabajadores de estos planes los obliga a buscar un ingreso complementario para hacer frente a los gastos de un hogar. Pero la normativa misma que regula los planes de empleo atípico establece que si un trabajador consigue un empleo formal con ingreso registrado, inmediatamente se le retira el plan de empleo del estado. Tal como reconoce un funcionario a cargo de la administración de los planes Jefes de Hogar: “\$150 no alcanza para nada, un Jefe de Hogar tiene que realizar changas en negro, ¿por qué? La legislación, el código 119, el instructivo dicen que si consigue un trabajo legal automáticamente viene de ‘baja’ el plan”. Este funcionario también reconoce que, en el actual contexto del mercado de trabajo de la provincia, difícilmente un trabajador con el perfil de los que dependen del programa Jefes de Hogar consiga un empleo que le permita prescindir del ingreso de plan, “...con mucha suerte podrán conseguir algo de \$300 ó 450...” (equivalente a USD 100-150). Es así como la normativa y las condiciones laborales del plan Jefes de Hogar están empujando a estos trabajadores al mercado informal, pues si ellos registran o declaran ingresos complementarios ponen en riesgo los \$150 que reciben por el plan. Curiosamente, una política orientada

a contrarrestar los efectos negativos del desempleo y combatir el empleo no-registrado está abiertamente generando un “ejército de reserva” disponible para ingresar al mercado informal de trabajo.

Por último, desde 1993 estos planes de empleo atípico mantienen a muchos trabajadores de La Rioja atrapados en una red de precariedad-flexibilidad, donde el estado recicla desempleo en una dinámica de entrada y salida de estos trabajadores por distintos planes, pasando por episodios de desempleo abierto. Las entrevistas en profundidad, la observación participante, conjuntamente con la recopilación de información estadística en organismos gubernamentales dan cuenta del canal de “reciclaje” de desempleo en que se han convertido los planes de empleo. Efectivamente, hay trabajadores que mencionan: “...empezamos en los planes municipales como en 1993 ó 1994, no estoy segura... Así fuimos pasando de programa en programa, PIT, PROAS, PEL, Ser-Com, Trabajar, etc.”; en algunos casos esto significa que hay trabajadores que por más de una década trabajaron bajo la política de los planes atípicos sin que esto implique la existencia de historia laboral alguna. Por más de una década estos trabajadores, que dependen del estado para su inserción en el mercado de trabajo, nunca estuvieron bajo una relación laboral a través de la cual pudieran realizar aportes jubilatorios, beneficiarse de alguna cobertura de salud, vacaciones y otros beneficios sociales que supone una relación formal o “típica” de trabajo.

Sin bien es cierto que, en el contexto de la actual crisis que vive Argentina, muchos de estos programas se presentan como políticas sociales

de asistencia a desocupados, es innegable que los mismos tienen un impacto directo en el mercado de trabajo vía la incorporación de trabajadores tanto en sectores públicos como privados de la economía Argentina. Según información brindada por el Consejo Consultivo Provincial, a febrero del 2005, en La Rioja hay 20.000 trabajadores/hogares que dependen del programa Jefes de Hogar, los cuales realizan tareas en dependencias del estado provincial y municipal. Tal como reconocen funcionarios del gobierno en las entrevistas que nos concedieron, los trabajadores de los planes vinieron a cubrir un déficit de mano de obra en dependencias del estado provincial y municipal, situación que se produce luego del proceso de reforma del estado a principio de los noventa. En este aspecto, es importante remarcar que estos planes, que ya llevan más de una década interviniendo el mercado de trabajo de La Rioja, son consistentes con la promulgación de políticas de flexibilización laboral iniciadas en los años noventa. Tomando como punto de referencia la flexibilización laboral y haciendo un análisis centrado en las personas y las condiciones del empleo, en Argentina se hace muy difícil establecer una clara diferenciación entre trabajo formal-regulado-protégido y trabajo informal-no regulado-desprotégido. ¿Qué diferencia podríamos establecer entre un/a trabajador/a del programa Jefes de Hogar y un/a trabajador/a de los viñedos de La Rioja, que en la teoría lleva el sello de “informal”? Ambos viven en permanente ansiedad laboral o temor a la finalización de su empleo (Bialakowsky, 1997); ambos están fuera del sistema de cobertura provisional y de salud, ninguno de ellos puede gozar de vacaciones pagadas, o beneficios como asignaciones familiares o aguinaldos. Sin lugar a dudas, estos trabajadores se insertan en la producción social de forma muy precaria,

los primeros vía una política pública como el programa Jefes de Hogar, lo que los convierte en un sector regulado por el estado, y los segundos vía los mecanismos de un sector dominado por la informalidad, como es la producción agrícola en la provincia de La Rioja, y en el Noroeste Argentino en general (Delich, 1997; Manzanal, 1999; Panaia, 2000; Rofman, 1996).

El escenario post-reforma en Argentina no plantea un desafío teórico, en tanto los marcos analíticos desarrollados y utilizados hasta el presente no contemplan la regulación estatal en los mercados informales de trabajo. Es así como el presente análisis de la implementación de los planes de empleo atípico nos indica que estamos frente a una anomalía teórica (Burawoy, 1998a; Burawoy, 1998b; Burawoy, 2000; Mitchell, 1983; Ragin, 1994); es decir, un cuadro analítico en donde la regulación estatal se asocia directamente al trabajo formal-protégido y una realidad en la cual el estado argentino se transformó en un ente promotor y regulador de condiciones de trabajo identificadas con la informalidad o el mercado negro de trabajo. Por lo tanto, en el plano teórico es lícito preguntarse: ¿qué significa trabajo informal? ¿Qué significa trabajo formal? ¿Diferenciamos estas categorías desde la normativa o regulación, o miramos más allá y analizamos la informalidad desde las condiciones laborales bajo las cuales muchos trabajadores se encuentran empujados a trabajar? Este escenario nos plantea otra pregunta, ¿en qué medida las reformas introducidas a la legislación laboral en los años noventa, en el marco de la flexibilización, estuvieron contribuyendo a incrementar la informalidad y la precariedad laboral?

#### 4. Reflexiones Finales

Si bien es cierto uno de los objetivos de este artículo es llamar la atención sobre una anomalía teórica en los saberes convencionales de la informalidad laboral, que emerge cuando se abordan mercados sometidos a procesos de flexibilización, debo hacer una reflexión acerca de la relación flexibilización-precariedad-informalidad laboral que naturalmente surge de este trabajo. En efecto, no hay aquí ninguna pretensión de establecer una relación causa-efecto en este sentido, ni mucho menos sugerir que el proceso de precarización del empleo no hubiese ocurrido si no se reformaba el código de trabajo en Argentina. De hecho, el desempleo masivo en ese país es el escenario más propicio para que los trabajadores se vean forzados a aceptar condiciones de trabajo que distan mucho de la propuesta de “trabajo decente” de la OIT. Pero lo que sí busco en este artículo, es llamar la atención en la importancia vital que tienen un código de trabajo reformado en base a la idea que la seguridad y protección de los trabajadores representan un “costo” para el empleador, y que este costo es lo que hace rígido el mercado de trabajo e incompetente la economía nacional. Tal como sugieren estudios como el de Vasilachis de Gialdino (1995), la ecuación protección de los trabajadores = rigidez del mercado de trabajo = economía no-competitivas es la noción central sobre la cual se diseñaron las reformas al código de trabajo en países como Argentina en particular y en América Latina en general. A esta idea se contrapone la noción de flexibilidad entendida como la eliminación de la protección, en tanto origen de los problemas de los mercados de trabajo de la región. Es este entendimiento de la economía política de los mercados de trabajo, propio del pensamiento

neoclásico, lo que permitió que en países como Argentina, con una fuerte organización sindical, estructurada en los principios del paradigma del pleno empleo y la protección de los trabajadores, se institucionalizaran condiciones precarias-informales de trabajo.

En tanto y en cuanto la flexibilización laboral sea entendida como la destrucción del sistema de protección del trabajo, toda reforma a la legislación en ese sentido terminará por convertir a los trabajadores en “mercancía descartable”, con consecuencias devastadoras para el bienestar de los trabajadores, sobre todo para aquellos que permanecen en los puestos más bajos de la jerarquía en el mercado y carecen de los medios como la educación o formación que los posicionaría en mejores condiciones para negociar condiciones de trabajo dignas. En efecto, este es el escenario de los trabajadores de los planes de empleo atípico en la provincia de La Rioja, donde las precarias condiciones del programa Jefes de Hogar, sumada a su situación de jefes de hogares pobres o indigentes, mantiene a estos trabajadores en un círculo de precariedad-flexibilidad que los convierte en “trabajador-mercancía descartable”, de lo cual el estado debe hacerse responsable. Si, tal como reconoce la OIT, el estado es el principal agente de formalización del trabajo y promotor del “trabajo decente”, los planes de empleo “atípico”, orientados por la lógica de flexibilización, efectivamente emergen como una anomalía dentro de los análisis de la OIT y de la mayoría de los estudios del mercado formal e informal de trabajo. Sería muy importante que la lógica de flexibilización laboral, tan férreamente defendida por los proponentes y diseñadores de los programas neoliberales, se integrara a un análisis integral donde se planteen las siguientes

preguntas: ¿Cuál será el costo de la destrucción de los sistemas de protección al trabajo para las economías nacionales? La flexibilización laboral y su resultado, la precarización de empleo, y la

pobreza e indigencia asociada a ésta, tal como plantea Castel (2001), ¿no terminará finalmente por destruir las economías, antes que hacerlas competitivas?

## Bibliografía

- Acuña, C. 1994a. "Politics and Economics in the Argentina of the Nineties (Or, Why the Future No Longer Is What It Use to Be)". *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. Ed. Smith, W.; Acuña, C. y Gamarra, E. New Brunswick and London: Transaction Publishers. 31-73.
- Acuña, C. y Smith, W. 1994b. "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform". *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. Ed. Smith, W.; Acuña, C. y Gamarra, E. Miami: North-South Center. 17-66.
- Beccaria, L. y López, N. (Ed.). 1997. *Sin Trabajo. Las Características del Desempleo y sus Efectos en la Sociedad Argentina*. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- Bergquist, C. 1984. "Placing Labor at the Center". *Labor in the Capitalist World Economy*. Ed. C. Bergquist. Beverly Hills, London y New Delhi: Sage. 7-19.
- . 1986. *Labor in Latin America: Comparative Essays on Chile, Argentina, Venezuela, and Colombia*. Stanford: Stanford University Press.
- Bernstein, J. 1997. *Welfare Reform and the Low-wage Labor Market. Employment, Wages, and Wage Policies*. Washington DC.: Economic Policy Institute.
- Bialakowsky, A. y Hermo, J. 1997. "Notas Sobre Los Silencios Sociales en la Trama de las Relaciones Laborales". *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Ed. Villanueva, E. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. 146-161.
- Burawoy, M. 1998a. "The Extended Case Method". *Sociological Theory* 12: 4-33.
- . 1998b. "Critical Sociology: A Dialogue Between Two Sciences". *Contemporary Sociology* 27: 12-21.
- . 2000. *Global Ethnography. Forces, Connections, and Imaginations in a Postmodern World*. Los Angeles and London: University of California Press.
- Carpio, J.; Kelin, E. y Novacovsky, I. (Ed.). 1999. *Informalidad y Exclusión Social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica/ SIEMPRO/OIT.
- Castel, R. 2001. "Empleo, exclusión y las nuevas cuestiones sociales". *Desigualdad y Globalización. Cinco Conferencias*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires: Manantial.
- Chickering, L. y Salahdine, M. (Ed.). 1991. *The Six Asian Revolutions. The Informal Sector in Five Asian and Near Eastern Countries*. San Francisco: ICS Press.
- Delich, F. 1997. *El desempleo de masas en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/NORMA.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University.
- . 1996. *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage Publications/United Nations Research Institute for Social Development.
- Godio, J. 2000a. *Historia del movimiento obrero argentino 1870-2000. La época de hegemonía del sindicalismo peronista*. Buenos Aires: Corregidor.
- . 2000b. *Historia del movimiento obrero argentino 1870-2000. La época de las corrientes sindicales fundadoras*. Buenos Aires: Corregidor.
- . 2001. *Sociología del Trabajo y Política*. Buenos Aires: ATUEL, Colección Punto Crítico.
- . 2003. *Argentina: luces y sombras en el primer año de la transición. Las mutaciones de la economía, sociedad y la política durante el gobierno de Eduardo Duhalde (enero-diciembre 2001)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Gough, I. 1979. *The Political Economy of Welfare States*. London: Macmillan Publisher.
- Hart, K. 1973. "Informal Income Opportunities in Urban Employment in Ghana". *Journal of Modern African Studies* 11: 61-89.
- Hidalgo, J.C. 1999a. *Mercado de Trabajo y Convertibilidad. Los impactos de los cambios en el mercado laboral argentino*. San Juan: Centro de Publicaciones/Universidad Nacional del Litoral.
- International Labour Organization. 1972. *Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva: ILO.
- . 1999. *XIV American Regional Meeting*. Lima-Peru: International Labor Office.
- Itzigsohn, J. 2000. *Developing Poverty. The State, Labor Markets Deregulation, and the Informal Economy in Costa Rica and the Dominican Republic*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Levitsky, S. 2003. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Polity.

- Cambridge: Cambridge University Press.
- Lo Vuolo, R. 2001. *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Altamira.
- Manzanal, M. 1995. "Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: ¿reestructuración o difusión de la pobreza?". *Realidad Económica* 134: 67-82.
- Marshall, T.H. 1963. *Sociology at the Crossroads*. London, Melbourne, Toronto: Heinemann.
- Mitchell, C.J. 1983. "Case and Situation Analysis". *Sociological Review* 31: 187-211.
- Nun, J. 2002. "Trabajo, ciudadanía y política". 5º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Offe, C. 1993. *Contradictions of the Welfare State*. Massachusetts: MIT Press.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2002. *Conferencia Internacional del Trabajo 90a Reunión 2002*. Ginebra: OIT.
- Panaia, M.; Aparicio, S. y Zurita C. (ed.). 2000. *Trabajo y Población en el Noroeste Argentino*. Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- Pérez-Sáinz, J.P. 1998. "The New Faces of Informality in Central America". P.1. *Journal of Latin American Studies* 30: 157-79.
- . 1999. "Globalización, informalidad y pobreza en América Latina". *Informalidad y Exclusión Social*. Ed. Carpio, J.; Klein, E. y Novacosky, I. Buenos Aires: SIEMPRO/OIT/Fondo de Cultura Económica. 51-64.
- Portes, A. 1994. "When More Can Be Less: Labor Standards, Development, and the Informal Economy". *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America*. Ed. Rakowski, C. New York: State University of New York Press.
- . 1996. "The Informal Economy. Perspective from Latin America". *Exploring the Underground Economy. Studies of Illegal and Unreported Activity*. Ed. Pozo, S. Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Portes, A. y Sassen-Koob, S. 1987. "Making it Underground: Comparative Material on the Informal Sector in Western Market Economies". *American Journal of Sociology* 93: 30-61.
- Portes, A., Castells, M., and Benton, L. (ed.). 1989. *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Portes, A., Centeno, M.A. 2004. "The Informal Economy in the Shadow of the State". *Out of the Shadows: Political Action and the Informal Economy in Latin America*. Ed. Shefner, P. y Fernandez-Kelly, J. (ed.). Philadelphia: Penn State University Press.
- Pozzi, P.A. 1994. "Continuidad y ruptura en el sindicalismo argentino: el caso de la U.O.M. de Quilmes". *Estudios Inconformistas sobre la Clase Obrera Argentina 1955-1989*. Ed. Berrotarán, P. y Pozzi, P. Buenos Aires: Letra Buena. 177-218.
- PREALC. 1981. "Sector Informal". Santiago de Chile: PREALC.
- Quijano, A. 1998. *La Economía Popular y sus Caminos en América Latina*. Lima: Mosca Azul.
- Ragin, C. y Becker, H. 1994. *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Recalde, H. 2001. *Política Laboral Ilustrada. Drama y Humor*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Rofman, A. 1996. "El desempleo en la capital y el interior: perfiles actuales del desempleo estructural en la Argentina. La situación diferencial del Gran Buenos Aires y el interior". *Desempleo Estructural, Pobreza y Precariedad*. Ed. Peñalva, S. y Rofman, A. Buenos Aires: Nueva Visión. 31-50.
- . 1997. *Convertibilidad y Desocupación en la Argentina de los '90. Análisis de una relación inseparable*. Buenos Aires: CEA/CBC/UBA/CEUR.
- Thomas, J.J. 1992. *Informal Economic Activity*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Tokman, V. 1978. "An exploration into the nature of formal-informal sector". *World Development* 6: 1065-1075.
- . 1989. "Policies for a Heterogeneous Informal Sector in Latin America". *World Development* 17: 1067-1076.
- . 1990. "The Informal Sector in Latin America: Fifteen Years Later". *The Informal Sector Revisited*. Ed. Turnham, D., Bernard, S. y Schwarz, A. Paris: OECD. 93-110.
- (Ed.). 1992. *Beyond Regulation*. London: Lynne Rienner.
- . 1999. "El sector informal posreforma económica". *Informalidad y Exclusión Social*. Buenos Aires: SIEMPRO/OIT/Fondo de Cultura Económica. 65-73.
- Tokman, V., and O'Donnell, G., (eds.). 1998. *Poverty and Inequality in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Tripp, A.M. 1990. "The Informal Economy and the State in Tanzania". *Perspectives on the Informal Economy*. Ed. Smith, S. M. Lanham, New York, and London: University Press of America/SEA. 1-22.
- . 1997. *Changing the Rules. The Politics of Liberalization and the urban Informal Economy in Tanzania*. Los Angeles, and London: University of California Press.
- Vasilachis de Galdino, I. 1995. "La coexistencia de paradigmas: una nueva mirada sobre el mundo del trabajo". *Estudios del Trabajo* 10: 77-98.
- Villanueva, E. (ed.). 1997. *Empleo y Globalización. La Nueva Cuestión Social en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Williams, C. y Windebank, J. 1998. *The Informal Unemployment in the Advanced Economies*. London and New York: Routledge.
- Williamson, J. 1992. "Democratization and the Washington Consensus". *Conference in Economic Liberalization and Democratization*. Forty, Italy.
- . 1993. "Democracy and the 'Washington Consensus'". *World Development* 21: 1329-1336.