

# EXPLORA

## PROGRAMA DE CAPACITACIÓN MULTIMEDIAL



**CONSTRUIR FUTURO  
CON TRABAJO DECENTE**

# EXPLORA

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN MULTIMEDIAL

**CONSTRUIR FUTURO  
CON TRABAJO DECENTE**

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Argentina. Ministerio de Educación; Argentina. Organización Internacional del Trabajo; Argentina :  
Explora Trabajo Decente : Programa Multimedial de Capacitación Docente. - 1a ed. -  
Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Educación;  
Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2012.  
128 p. : il. ; 28x21 cm.

ISBN 978-987-25026-6-9

1. Capacitación Docente. 2. Educación y Trabajo. I. Título  
CDD 371.1

Fecha de catalogación: 23/06/2011

Como en nuestro idioma no hay acuerdo entre los lingüistas acerca de cómo utilizar un lenguaje que no discrimine entre varones y mujeres, para evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar *o/a* para marcar la existencia de ambos sexos, en este trabajo se ha optado por emplear el masculino genérico clásico, entendiendo que todas las menciones en tal género representan siempre a varones y mujeres o, por ejemplo, más específicamente, a niños y niñas.

# Autoridades

## **MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social  
Carlos Alfonso Tomada

Secretario de Empleo  
Enrique Deibe

Subsecretario de Políticas de Empleo y Formación Profesional  
Matías Barroetaveña

Directora Nacional de Orientación y Formación Profesional  
Susana Barasatian

Secretaria de Seguridad Social  
Ofelia Cédola

Subsecretaria de Coordinación de los Regímenes de Seguridad Social  
María de los Ángeles Taboada

Subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social  
Emilia Roca

## **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Ministro de Educación  
Alberto Estanislao Sileoni

Jefe de Gabinete  
Pablo Urquiza

Secretario de Educación  
Jaime Perczyk

Subsecretario de Equidad y Calidad Educativa  
Eduardo Aragundi

Director Nacional de Políticas Socioeducativas  
Alejandro Garay

Directora Nacional de Gestión Educativa  
Delia Méndez

Directora de Educación Secundaria  
Virginia Vázquez Gamboa

**Instituto Nacional de Educación Tecnológica**  
Directora Ejecutiva  
María Rosa Almandoz

**Instituto Nacional de Formación Docente**  
Directora Ejecutiva  
Verónica Piovani

## **ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

Director de la Oficina de País de la OIT para la Argentina  
Marcelo Castro Fox

## **CONSTRUIR FUTURO CON TRABAJO DECENTE**

### *Programa Explora de Capacitación Docente*

#### **MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Coordinadora de Formación con Equidad para el Trabajo Decente  
Estela Barba

**Equipo Técnico**  
María Soledad Fernández  
Ana Lis Rodríguez Nardelli  
María Agustina Vigna

Directora Nacional de los Regímenes de la Seguridad Social  
Mercedes Bourquin

**Equipo Técnico**  
Mariano Romero  
Juan Pedro Servidio  
Julieta Solano Varela

#### **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Dirección Nacional de Gestión Educativa

Coordinadora de Áreas Curriculares  
Cecilia Cresta

Coordinador de Capacitación Docente  
Carlos Ruiz

Coordinadora Pedagógica Dirección de Educación Secundaria  
Verónica Nespereira

Referente Nacional del Programa Explora: las ciencias en el mundo contemporáneo  
Dolores Urizar

#### **ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

Oficina de País de la OIT para la Argentina  
Alejandra Pángaro, Gustavo Ponce

#### **Expertos en contenidos**

**Trabajo decente**  
Claudia Berra, Estela Barba

**Diálogo social**  
Matías Maito

**Igualdad de oportunidades**  
Rocío González Francese

**Trabajo infantil**  
Carmen Elizalde

**Seguridad Social**  
Laura Goldberg

#### **Revisión pedagógica de los módulos**

Mabel Scaltritti

Por último, se nombra y agradece al equipo de especialistas que participaron en la elaboración y revisión de los diferentes módulos:

Fabio Bertranou (OIT)  
Cecilia Bertrán (ME)  
Marcelo Fernández Górgolas (ANSES)  
Laura Lacasta (ME),  
Alejandra Lapegna (ME)  
Paula Linietsky (ME)  
Silvana Gabriela Mochi (MTEySS)  
María Silvana Gurrera (MTEySS)  
David Trajtemberg (MTEySS)  
María del Rosario Varela (CONAETI, MTEySS)

#### **Desarrollo editorial**

Verbadicendi

**Desarrollo gráfico:**

María Eugenia Expósito para Verbadicendi

09



MÓDULO 1  
Trabajo decente

27



MÓDULO 2  
Diálogo social

49



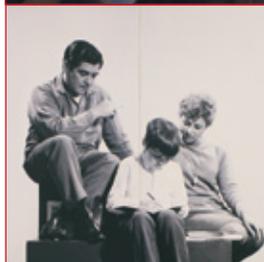
MÓDULO 3  
Trabajo infantil

71



MÓDULO 4  
Igualdad de oportunidades

93



MÓDULO 5  
Seguridad social

## Prólogo a esta nueva edición de **Explora: Trabajo Decente**

**E**l Proyecto “Construir Futuro con Trabajo Decente” nos recuerda la importancia de concebir en el *presente* las condiciones del *futuro* que imaginamos para la gente en nuestro país. Esto no constituye una paradoja sino que es el camino que el Estado argentino recorre en su apuesta hacia una sociedad más justa e igualitaria, en donde el trabajo seguro, con protección social y salarios justos resulta un eje vital para toda la ciudadanía.

Nuestro país ha sido pionero en la difusión del concepto de Trabajo Decente dentro de la comunidad internacional. En efecto, en 2003, se incluyó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para la Argentina, el “Objetivo 3: Promover el Trabajo Decente”. Además, la Ley Nacional N° 25.877 de “Ordenamiento del régimen laboral”, sancionada en 2004, establece en su artículo 7 que “El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social promoverá la inclusión del concepto de trabajo decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales”. Desde entonces, el concepto de Trabajo Decente –y la necesidad de promoverlo– ha sido incluido en normas legales, declaraciones y también hoy, como resultado de este proyecto, con la decisión concertada de los ministerios de Educación y de Trabajo, en las currículas de los diferentes niveles de enseñanza.

Efectivamente, la reflexión sobre el concepto de Trabajo Decente en el ámbito educativo parte de concebir a la educación y al trabajo como los pilares de toda sociedad democrática, donde la igualdad de oportunidades y de acceso a la educa-

ción son esenciales para el ejercicio efectivo de una ciudadanía plena y digna. Estas convicciones alientan el Proyecto “Construir Futuro con Trabajo Decente”, que desde 2003 reúne las voluntades del Ministerio de Educación y el de Trabajo, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, e impulsa la introducción de estos en las currículas y en las prácticas educativas, en todos los niveles y modalidades de enseñanza.

Así, la fortaleza del Proyecto se expresa en introducir en la esfera educativa la reflexión sobre el trabajo productivo y protegido por la legislación vigente, acercando especialmente a los más jóvenes al mundo del trabajo, un espacio que representa el despliegue de su potencia y capacidad para transformar la realidad que los rodea.

El compromiso de los centenares de profesores y profesoras que ya han recorrido esta formación EXPLORA Trabajo Decente, en su primera edición durante 2011, además de la vibrante participación de los jóvenes en las actividades que vienen desarrollándose nos sigue conmoviendo y supera nuestras mejores expectativas. Si en algo hemos ayudado a que sean, en el futuro, trabajadores y trabajadoras conscientes de sus derechos, nuestra tarea queda plenamente justificada.

Todo esto demuestra que cada acción implementada constituye un eslabón más en este camino. Es nuestra convicción, entonces, dar a este trabajo intersectorial un carácter sistemático y permanente, que compromete a ambos Ministerios para que esta línea sea una verdadera Política de Estado.



**Dr. Carlos Alfonso Tomada**  
Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



**Prof. Alberto Estanislao Sileoni**  
Ministro de Educación

# Introducción

**E**ste volumen *Explora: Trabajo Decente* constituye un aporte para pensar el problema del trabajo en un mundo globalizado, en el que la cantidad y calidad de los empleos disponibles constituye un tema más de preocupación para los países y las personas. Desde el año 1999, la Organización Internacional del Trabajo, al resaltar los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo ha puesto en el centro del debate el valor del trabajo decente y del empleo de calidad y productivo. Intentaremos recuperar el espíritu de este debate en términos de los desafíos que implica construir una sociedad más democrática, en la cual el principal motor de la equidad sea el trabajo. Promover en las aulas estas reflexiones permite a los y las jóvenes dimensionar sus proyectos personales inscriptos en un contexto histórico que supone importantes desafíos.

El Programa Multimedial Institucional EXPLORA es una propuesta de formación docente centrada en la actualización disciplinar, que tiene como destinatarios a equipos de escuelas de nivel secundario. Esta reedición de los Cuadernos Explora Trabajo Decente, que reúne los cinco módulos del tema, originalmente publicados como fascículos separados, plantea los retos y las aspiraciones societales en materia de trabajo decente. El primero –“Trabajo decente”– tiene por objetivo definir el alcance de este concepto, cuáles son sus dimensiones y cuáles los principales problemas en un mundo con un importante déficit en cantidad y calidad de empleo; desarrolla además la forma en que se expresa en la Argentina la dinámica del empleo, cuáles son los principales logros y las materias pendientes. El segundo, dedicado al Diálogo social, presenta los aspectos más relevantes de los mecanismos de negociación colectiva, desde una perspectiva histórica e información sobre la dinámica del diálogo social en la Argentina del presente.

El tercer módulo aborda la problemática del Trabajo infantil, ofreciendo perspectivas de diferentes autores y organismos, y un análisis de la situación actual y las políticas destinadas a erradicar este flagelo en la Argentina. El cuarto, sobre Igual-



dad de oportunidades, presenta las polémicas contemporáneas en materia de discriminación en el mundo del trabajo, las organizaciones encargadas de proteger a la ciudadanía de cualquier tipo de discriminación y los instrumentos de política que promueven la igualdad. Finalmente, el quinto módulo, sobre Seguridad social, propone una revisión de los orígenes y la evolución de los sistemas de protección social en nuestra sociedad, y una síntesis de las diferentes prestaciones de nuestro sistema en la actualidad, que se enmarca en el concepto de solidaridad, base y principio de la seguridad social.

A continuación de cada módulo se presentan actividades que los y las participantes podrán realizar como parte del proceso de capacitación, y también proponer a sus estudiantes.

La revisión que dio lugar a esta nueva edición permitió actualizar los contenidos de algunos de los fascículos e incorporar otros valorados como relevantes. Esta reedición es un aporte significativo para el Programa Explora de Capacitación Virtual, Serie Trabajo Decente y, al mismo tiempo, un material que ofrece gran potencialidad para la formación en estas temáticas en diferentes ámbitos.



# TRABAJO DECENTE



Luis Felipe Noé, *Introducción a la esperanza*, 1963.  
Colección Museo Nacional de Bellas Artes. Gentileza Luis Felipe Noé.

La crisis del trabajo en la primera década del siglo XXI | El valor del trabajo | ¿Por qué trabajo decente? | Evaluar las brechas para comprender la falta de trabajo decente | Genealogía y valor de un concepto | Un mismo ideal para realidades diferentes | El concepto de trabajo decente como herramienta de análisis | **Derechos fundamentales asociados al trabajo decente** | La creación de empleo | La promoción de los derechos fundamentales del trabajo | Mejoramiento de los sistemas de protección social | El fortalecimiento del diálogo social | **Conclusiones** | **Actividades.**

## LA CRISIS DEL TRABAJO EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

La crisis financiera ha conmovido al mundo. El desafío es superar el déficit de empleo con más empleo y de mejor calidad: "Crear 600 millones de puestos de trabajo en el próximo decenio".



El 15-M, también llamado "Los indignados", es un movimiento ciudadano que surgió en España en mayo de 2011, como respuesta a la crisis y para reclamar por una democracia más justa y participativa.

Las políticas de corte neoliberal que se han venido implementando a nivel global desde mediados de los 70, han tenido, como uno de sus resultados más recientes, la crisis financiera que estalla en 2008 y que reviste un carácter mundial. Ésta se origina en los Estados Unidos y ha sido señalada por muchos especialistas internacionales como la «crisis de los países desarrollados», ya que sus consecuencias se observan fundamentalmente en los países más ricos del mundo. Dichas políticas, que privilegian las leyes del mercado, han generado tendencias regresivas en la distribución del ingreso en numerosos países, y en consecuencia, altos niveles de concentración de la riqueza. Asimismo, la sostenida desaceleración del crecimiento económico en los últimos años, la crisis del sistema financiero global y los esquemas de rescate provocaron altos niveles de endeudamiento en los países centrales. En EE.UU., entre 2007 y 2012, la deuda pública aumentó casi un 50%, y en la Unión Europea el aumento fue de casi un 30%. Una de las expresiones más dramáticas de la crisis fue su impacto sobre los mercados de trabajo, al incrementar de manera significativa el déficit de empleo y la calidad de los empleos existentes.

Después de cuatro años de crisis mundial, los desequilibrios en el mercado de trabajo se vuelven estructurales y, por lo tanto, más difíciles de erradicar. Ciertos grupos de personas, como los desempleados de larga duración, corren el riesgo de quedar exclui-

dos del mercado laboral. Además, existe un número creciente de ocupados en empleos más inestables o precarios.

En más de la mitad de las economías avanzadas, el empleo a tiempo parcial y temporal de carácter involuntario aumentó en dos tercios. Esta situación se agrava en los países emergentes y en desarrollo. Además, las mujeres y los jóvenes se ven afectados de manera desproporcionada por el desempleo y la precariedad laboral. En concreto, las tasas de desempleo juvenil aumentaron en cerca del 80% de las economías avanzadas y en dos tercios de las economías en desarrollo.

La inestabilidad laboral es, sobre todo, una tragedia humana para los trabajadores y sus familias; pero además supone un desperdicio de la capacidad productiva, ya que hay una tendencia a perder las competencias como resultado de una rotación excesiva entre empleos y largos periodos de desempleo o inactividad. Una mayor inestabilidad laboral significa, por lo tanto, una productividad más débil en el futuro y menos oportunidades para prosperar y ascender profesionalmente.

Este panorama laboral exige a los Estados asumir la responsabilidad de diseñar políticas que ordenen el crecimiento económico, al mismo tiempo que promuevan la centralidad del empleo (OIT, 2012).

En este contexto mundial, sin embargo, la Argentina –junto con algunos otros países de la región–, y en consonancia con el obrar de la OIT, ha impulsado la decisión política

de **poner el trabajo en el centro de las políticas públicas** frente a otros lineamientos económicos característicos de fines del siglo XX en los que "la mano invisible" del mercado parecía poder regir todas las relaciones económicas y sociales.

### EL VALOR DEL TRABAJO

Progresivamente, a partir de mediados de la década del 70, y con mayor intensidad a partir de los años 90, se ha producido un debilitamiento del Estado de bienestar y a la vez un fortalecimiento de los mercados en su rol de ámbito regulador de las relaciones sociales. Por otro lado, los cambios tecnológicos se han acelerado, colaborando así para que el trabajo y el empleo sean hoy bienes muy escasos. En la mayoría de los países de la región, los gobiernos han intentado paliar los efectos de la reestructuración productiva con políticas compensatorias, como por ejemplo, los subsidios canalizados por medio de diversos planes sociales en nuestro país.

Entre los cambios sociales derivados de esta situación, se han vivido, y siguen viviéndose, grandes procesos de exclusión social y de precarización de las relaciones laborales, con un crecimiento significativo del desempleo y un desmantelamiento de los sistemas de protección social.

Estos efectos se han hecho sentir tanto en las economías más desarrolladas como en las menos, aunque en cada sitio con sus características locales. Ninguna región ha quedado

## ¿QUÉ ES LA OIT?

La Organización Internacional del Trabajo es la agencia que se ocupa de las cuestiones que se plantean en el mundo laboral y que afectan la vida de millones de trabajadores en todo el mundo. La OIT promueve la adopción de convenios, recomendaciones, declaraciones, resoluciones y manuales de buenas prácticas para establecer un marco mínimo de derechos laborales, y proporciona asistencia técnica en todos los países para la aplicación de sus ya 189 convenios.

La OIT, que hoy día cuenta con 189 Estados miembros, fue creada en 1919, con motivo de la firma del Tratado de Versalles al finalizar la Primera Guerra Mundial. El objetivo fue crear una organización internacional para luchar contra las condiciones degradantes que padecían millones de trabajadores y trabajadoras y de esa manera combatir la injusticia social, origen de muchas de las revoluciones de la época. La OIT es la única organización del sistema de Naciones Unidas que cuenta con una estructura tripartita que integra a los representantes de las organizaciones de trabajadores; de empleadores; y a delegados de los gobiernos de sus Estados miembros.

Todos los representantes participan de la Conferencia Internacional del Trabajo que se reúne desde hace varios años durante el mes de junio en Ginebra. A los delegados de cada Estado pueden acompañarlos consejeros técnicos para poder así enriquecer los debates, pues la OIT trata la situación en todos los sectores del mundo del trabajo.

En general, encabeza la delegación de cada país el ministro de Trabajo. Los delegados de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de cada Estado opinan y votan de acuerdo con las instrucciones recibidas de sus respectivas organizaciones, es decir, con independencia de la posición que asuma el delegado gubernamental de su país, ya que ellos se integran en las reuniones a sus respectivos grupos –empleador y trabajador–. La Conferencia tiene una función muy importante pues se convierte en el parlamento mundial del mundo laboral donde se discuten políticas y desafíos y se adoptan los distintos instrumentos normativos mencionados. Todos los Estados miembros de la OIT tienen que respetar, promover y hacer realidad los principios de ocho convenios llamados fundamentales –los hayan ratificado o no– relacionados con el compromiso de erradicar el trabajo infantil; el trabajo forzoso; la discriminación de los trabajadores y las trabajadoras por motivos de raza, origen social, religión, sexo e ideas políticas, entre otros, para el ingreso, permanencia y promoción en el mercado laboral; y el derecho a la negociación colectiva y a crear organizaciones sindicales y empresariales.

La OIT, además de dar seguimiento al cumplimiento de los convenios que ratifican sus Estados miembros, se ocupa de las denuncias que hagan representantes de organizaciones de empleadores, de trabajadores por violaciones a lo pactado en los convenios ratificados; incluso las denuncias pueden realizarlas otros Estados que formen parte de la OIT.



© Organización Internacional del Trabajo

Formación impartida por un experto de la OIT (Louis Carrière) en un taller de mecánica de Pillani (Bolivia, sin fecha).



© Organización Internacional del Trabajo

Curso de acondicionamiento del café dado por expertos de la OIT a los cuadros dirigentes y al personal de las cooperativas (Madagascar, 1962).



© Organización Internacional del Trabajo

Obrera de una fábrica de galvanoplastia utilizando un nuevo taladro eléctrico adquirido por recomendación de expertos de la OIT (Argentina).



En Diciembre del 2006, Manuel Neira S. A. (antiguo nombre de la empresa), quebró y sus trabajadores tomaron el mando de la curtiembre, fundada en 1918. “Cuando cerró la fábrica quedó mucha gente en la calle y quedamos todos sin cobrar. El promedio de antigüedad era de 25 años. El dueño desapareció. No hay noticias. A los socios sí se los puede ver por acá una vez cada tanto”.



En Copacinox, donde se producen artículos de artículos de cocina de acero inoxidable, trabajan solo 10 personas, algunas de ellas con más de 40 años de antigüedad.

indemne. La globalización y la “profecía del fin del trabajo” han desarticulado la idea de una sociedad salarial, en la cual precisamente el trabajo asalariado tiene un carácter central en las relaciones comunitarias. Esto ha conducido, en muchos sectores, a cierto deterioro de las condiciones en las que se lleva a cabo una actividad. Además, y tal vez como consecuencia, se ha traducido en una pérdida de significación de la categoría de “trabajo”, es decir, se ha perdido la idea de qué es lo que significa trabajar, cuáles son las condiciones mínimas de trabajo, y cuáles son los derechos de quien trabaja.

Finalmente, el rol fundamental que tiene el trabajo en la vida de las personas, en tanto elemento capaz de valorizar el potencial humano de producir y de conocer se ha desdibujado paulatinamente. El trabajo tiene, o ha tenido hasta ahora para el hombre, la función de rescatar el valor de obrar, de construir, de verse en un objeto (ob-

jetivarse), al agregar valor a un insumo o materia prima –tanto en sentido “material” como simbólico– con el esfuerzo y la idea que se concretan en lo producido. Esto tiene una clara dimensión ética, en tanto postula una capacidad, una potencialidad de las personas.

El derecho al trabajo es además uno de los aspectos sustantivos del derecho ciudadano. Existe el derecho a tener un trabajo que no menoscabe a la persona, que le permita alcanzar su sustento, favorecer su desarrollo personal y construir su identidad. La formación en y para el trabajo es formación en ciudadanía, pues constituye el camino privilegiado para mejorar la situación social, profesional y personal de la población trabajadora. Por eso, cuando se habla de derechos laborales se habla de derechos humanos, que son todos aquellos derechos que permiten vivir mejor y con dignidad, conviviendo en sociedad.

## ¿POR QUÉ TRABAJO DECENTE?

A fines del siglo XX, en un contexto socio-histórico crítico, de fuerte deterioro de las condiciones de trabajo, y de la idea misma de trabajo, emerge el concepto de *trabajo decente*. Fue abordado por primera vez en 1999 por el director de la OIT, Juan Somavía, cuando en la Memoria de la Conferencia Internacional del Trabajo señaló que:

“el trabajo decente implica acceder al empleo en condiciones de libertad y de reconocimiento de los derechos básicos del trabajo. Estos derechos garantizan que no haya discriminación ni hostigamiento, que se reciba un ingreso que permita satisfacer

las necesidades y responsabilidades básicas económicas, sociales y familiares, y que se logre un nivel de protección social para el trabajador, la trabajadora y los miembros de su familia. Estos derechos también incluyen el derecho de expresión y de participación laboral, directa o indirectamente a través de organizaciones representativas elegidas por los trabajadores y trabajadoras”.

Con el concepto de *trabajo decente* se reinstala, entonces, la idea de que el problema del trabajo no es solo un problema de cantidad, sino de calidad. Esto implica recuperar la dimensión social del trabajo, con

el mismo sentido que tenía a principios del siglo XX. De hecho, cada una de las dimensiones del concepto (el *trabajo*, lo *decente*) es parte de los debates que dieron origen a la formación de la OIT, y llevan casi nueve décadas de discusión en el ámbito político.

### EVALUAR LAS BRECHAS PARA COMPRENDER LA FALTA DE TRABAJO DECENTE

Ahora bien, para que cada Estado pueda formular intervenciones que aborden los problemas planteados en cada una de las áreas, se trata de identificar las brechas, lo



**IMPA (Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentinas) fue fundada en Almagro en el año 1961.**

que falta, lo que da cuenta de un déficit de *trabajo decente*. Es decir, la distancia que hay entre los parámetros de calidad y cantidad que propone el concepto de *trabajo decente*, y la situación del trabajo en los diferentes países en un momento determinado.

Para la OIT, la *brecha de empleo* es la falla principal del mundo contemporáneo. Ya en el año 2001, en su Informe sobre el Empleo en el Mundo, la Organización había calculado que se necesitarían 500 millones de nuevos empleos en los diez años siguientes, tan sólo para absorber a los nuevos trabajadores, y de esa manera influir de algún modo sobre el desempleo. En la actualidad, la situación es más crítica ya que se estima se necesitarán 100 millones más de puestos de trabajo (OIT, 2012). Sobre los déficits en lo que respecta a los *derechos del trabajo*, la OIT ha señalado que muchos de los problemas actuales podrían revertirse mediante una fuerte voluntad política para implementar acciones de prevención y erradicación de abusos. En ese sentido, mediante medidas legislativas y políticas apropiadas se pueden alcanzar progresos importantes.

El análisis de la brecha de *protección social*, enfrenta, además de la gravedad de la situación, la dificultad de que la información disponible a nivel mundial es escasa, fragmentaria y difícil de compatibilizar.

Por último, la brecha del *diálogo social* refleja las deficiencias que existen tanto en materia de organización dentro de las instituciones como en las corporaciones. Son muy frecuentes los obstáculos a la representación y al diálogo.

Ahora bien, si el *trabajo decente* es un derecho humano, un derecho social que lleva implícito su déficit, queda por distinguir de qué manera se da cuenta de él. Esto es, cómo se lo mide, cuáles dimensiones se priorizan para achicar más rápidamente las brechas, de qué manera se fijan las metas y con qué herramientas de políticas de empleo se sostienen.

El monitoreo del mercado de trabajo en los términos que implica la noción de *trabajo decente* es la clave para alcanzar las metas de reducción de los déficits de calidad y cantidad del trabajo. Por lo cual, se hace necesario debatir acerca de cuáles son los instrumentos adecuados para llevar adelante un programa de *trabajo decente*.

### GENEALOGÍA Y VALOR DE UN CONCEPTO

En realidad, el concepto que se presentó a fines de la década de los noventa como un hallazgo y a la vez un camino para revertir los impactos negativos de la globalización no era ni más ni menos que la **revitalización, en un nuevo marco, de derechos ya reconocidos** como fundacionales de la OIT. Derechos que también figuran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1948, que en su artículo 23 especifica que:

- 1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a protección contra el desempleo.
- 2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por igual trabajo.
- 3) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
- 4) Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Además, **la Constitución nacional argentina, en sus artículos 14, 14 bis y 16, establece y ampara los mismos derechos.**

Se ha señalado que uno de los grandes aciertos de la elección del concepto de *trabajo decente* es su sentido universal, el carácter amplio de su definición, porque involucra tanto aspectos económicos como éticos. Desde el punto de vista semántico, el calificativo *decente* distingue al trabajo como algo digno, satisfactorio, suficiente en calidad y en cantidad. Es una definición fuerte, si se piensa que en el mundo del empleo actual predominan las condiciones injustas, inapropiadas, precarias y exiguas.

### CREAR 600 MILLONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN EL PRÓXIMO DECENIO

En su informe "Tendencias Mundiales del Empleo 2012", la OIT plantea que "el mundo se encuentra ante un grave problema de desempleo y déficit generalizados de trabajo decente. Tras tres años de una situación de crisis continua en los mercados de trabajo del mundo, y ante la perspectiva de un mayor deterioro de la actividad económica, hay un retraso en el empleo mundial equivalente a 200 millones de puestos de trabajo; un incremento de 27 millones desde el inicio de la crisis. Además, se necesitarán más de 400 millones de nuevos puestos para evitar otro aumento del desempleo. Por lo tanto, para generar un crecimiento sostenible y al mismo tiempo mantener la cohesión social, el mundo debe asumir el desafío urgente de crear 600 millones de puestos de trabajo productivos en el próximo decenio. Aún así, quedarán 900 millones de trabajadores que viven con sus familias con unos ingresos inferiores al umbral de pobreza de los 2 dólares por día, en particular en los países en desarrollo" (OIT, 2012).



Departamento de envíos de una imprenta. Siria, 1993.



Hombres y mujeres trabajando en una sombrerería. Sucre, 1995.



Centro de labores artesanales.  
Distrito de Hedong, China, 2007.



Vendedores callejeros. Distrito de Podolsky, Moscú, 2006.

En cualquier caso, el concepto de *trabajo decente* permite múltiples abordajes. La misma OIT –que ha presentado el concepto como una noción en la que se estructuran las ideas de trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, como un trabajo en el cual los derechos son respetados y en el que se cuenta con una remuneración acorde y protección social–, en elaboraciones posteriores ha hecho especial hincapié en aspectos que tienen que ver más con una idea de calidad. Esta definición viene en reemplazo de las de carácter productivo y bien remunerado.

Los diferentes puntos de vista están relacionados con otro de los aspectos salientes del *trabajo decente*, y es que se trata de un concepto en construcción, sometido al debate de todos los agentes que intervienen en el mundo del trabajo.

### UN MISMO IDEAL PARA REALIDADES DIFERENTES

El Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) hizo una primera elaboración de un paradigma de *trabajo decente*, con la intención de dotar al concepto de una

estructura teórica. De esta manera, al relacionar distintas variables de los análisis laborales con el *trabajo decente*, podría identificarse con mayor exactitud su existencia o déficit. Es que, en tanto que herramienta que encarna la misión de la OIT de promover los derechos y la seguridad del trabajo, el *trabajo decente* debe ser un modelo aplicable a todas las sociedades. Sólo así cobrará sentido como aspiración universal. Sin embargo, según han señalado algunos investigadores, la política para alcanzar los objetivos que le dan sentido deben depender necesariamente en cada país y región, de sus circunstancias específicas: historia y tradiciones, nivel y distribución de recursos, estructura económica y social, etapas de desarrollo y otras situaciones específicas.

Se ha debatido sobre si son los países industrializados y consolidados democráticamente los únicos que están en condiciones de adoptar el paradigma de *trabajo decente*, o bien si el modelo es igualmente válido para los que están en vías de transición, y aún para los menos desarrollados. Desde ese punto de vista, el concepto de *trabajo decente* tal vez deba entenderse como un ideal que cobra sentidos diferentes de acuerdo

con cada realidad. Relatividad y dinamismo son atributos del concepto, y se definen de acuerdo a la situación de cada país.

También se ha destacado que los elementos que componen la noción de *trabajo decente* se refieren por una parte a oportunidades, remuneración y condiciones de trabajo, y por otro a las relaciones sociales de los trabajadores. Y que mientras los primeros componentes están en relación directa con políticas de empleo, los segundos tienen que ver con el grado de democratización de las sociedades. La idea de “decente” permite razonar acerca del modo en que las diferentes dimensiones se relacionan. Lo singular, lo novedoso del concepto, radica pues en que constituye un esfuerzo de visión en conjunto y de articulación de los distintos aspectos en un solo marco. Y no solo desde la visión del trabajador, sino también de la empresa y de la clase política, que advierte cómo la cuestión social pone en peligro la gobernabilidad y debilita el sistema democrático.

Por medio de un documento de la Organización Internacional de Empleadores, los empresarios se han pronunciado con respecto al concepto de *trabajo decente*, al

El trabajo decente es aquella ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana. En este sentido, es un derecho humano, un derecho social, resultante de la confluencia de diversos instrumentos jurídicos. A su vez, como se detalla a continuación, pueden distinguirse sus dimensiones y propiedades.

ANTECEDENTES	CONCEPTO	DIMENSIONES	PROPIEDADES
<p>Preámbulo de la Constitución de la OIT (1919)</p> <p>Declaración de Filadelfia (1944)</p> <p>Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)</p> <p>Convenio 87 OIT (Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948)</p> <p>Convenio 98 OIT (Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949)</p> <p>Cumbre Mundial de Desarrollo Social (1995)</p>	<p>El trabajo decente es aquella ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana.</p>	<p>Empleo</p> <p>Protección social</p> <p>Igualdad de oportunidades</p> <p>Ingresos dignos</p> <p>Libertad</p> <p>Diálogo social</p> <p>Aplicación de las normas internacionales del trabajo</p>	<p>Alto contenido ético</p> <p>Carácter integrador</p> <p>Aspiración universal</p> <p>Dinamismo</p> <p>Herramienta analítica</p> <p>Plataforma para el diseño de políticas</p> <p>Estrategia para instalar el debate de los derechos fundamentales del trabajo</p> <p>Instrumento contra la exclusión</p> <p>Criterio de equidad</p>

que han criticado por entender que “no tiene techo”, y porque dificulta los consensos sobre cómo alcanzar objetivos de creación de empleo decente.

Tanto sea un término que aún debe llenarse de contenido, como un término cuyos sentidos ya han sido enunciados pero nunca integrados, el concepto de *trabajo decente* se ha transformado en una herramienta de cambio con respecto a las tendencias deterministas.

Su sola enunciación y su carácter dinámico revelan una voluntad política y una capacidad de crítica que toma posición frente a los graves problemas que vive el mundo laboral, y puede servir como instrumento que ordena diferentes ejes a nivel micro (las empresas) y a nivel macro (la economía, la sociedad).

En lo concreto, el logro de condiciones de *trabajo decente* supone el desarrollo de algunas acciones que han sido agrupadas por la OIT en función de cuatro objetivos estratégicos: la creación de empleo, la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, la protección social y el diálogo social. Abordaremos en detalle estos objetivos más adelante en este mismo documento.

### EL CONCEPTO DE TRABAJO DECENTE COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS

A partir del año 2001, y también a raíz de un trabajo elaborado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL), comenzó a estudiarse cuáles debían ser los indicadores que dieran cuenta del concepto. Inicialmente, se acordó que el empleo, los ingresos y la protección social debían ser los datos esenciales para crear un parámetro. Así, ese mismo año, la OIT dio a conocer su primer índice de desarrollo de *trabajo decente*, que se aplicó de forma preliminar en 15 países de América Latina. En 2002, con varios aportes nuevos se incorporaron otras cuatro dimensiones, consideradas estratégicas por la OIT. Se analizaron 19 países de la región de 1990 a 1995 y de 1996 a 2000. El estudio permitió constatar que en el lapso de tiempo considerado, la situación de América Latina había empeorado. Es decir, se había incrementado el déficit de *trabajo decente*.

Posteriormente, se redefinieron los indicadores de acuerdo con una distinción que señalaba que “*trabajo decente* es aquella actividad productiva, justamente remunera-

da, que se ejerce en libertad, en condiciones de equidad y seguridad y que respeta la dignidad humana”. Con esta base, cada dimensión semántica del concepto se tradujo en una familia de indicadores.

Durante el año 2003, la oficina regional de la organización con sede en Lima, expuso en detalle el grupo de indicadores que conforman el índice de *trabajo decente*, por medio de cuatro componentes considerados estratégicos por los países miembros de la OIT: normas internacionales de trabajo, empleo e ingresos, protección social y diálogo social. Además, se propuso una ponderación de cada componente del índice y se establecieron los indicadores para cada uno de los casos.

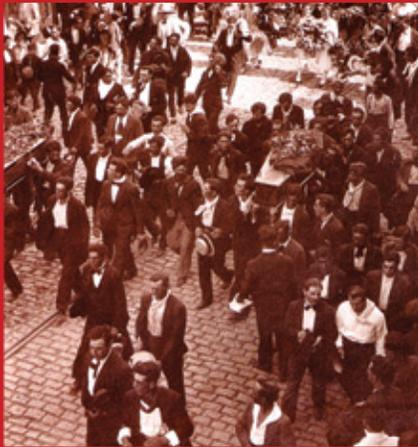
También se seleccionaron las bases de datos habilitadas para hacer los seguimientos, aunque aún se hace necesario avanzar en la búsqueda de la armonización de los indicadores, para facilitar la comparación entre los diferentes países. Si las encuestas de población activa se homologaran, se podría contar con una herramienta óptima de medición que brindaría información de la realidad de cada país de acuerdo a los parámetros de esta nueva categoría de análisis.

# EL TRABAJO EN LA ARGENTINA DESDE EL PRIMER CENTENARIO HASTA LA ACTUALIDAD

## 1919

### La Semana Trágica

A partir de una huelga en los talleres metalúrgicos Vasena, se sucedieron enfrentamientos entre obreros y tropas de línea.



Caras y Caretas. AGN

## 1921

### La Patagonia Rebelde

Las dificultades económicas y las duras condiciones de la vida de los trabajadores de las estancias en la Patagonia desencadenaron un amplio movimiento huelguístico.



Tropas en Santa Cruz (1922/23).  
AGN



Comisaría de San Julián, Santa Cruz (1922/23).  
La Policía y el Ejército custodian a peones, que habían sido tomados prisioneros.  
AGN

## 1969

### El Cordobazo

Luego de una época de movilizaciones estudiantiles y sindicales, se sucedieron en Rosario y Córdoba violentos enfrentamientos armados con la Policía. El Ejército debió intervenir para controlar la situación.



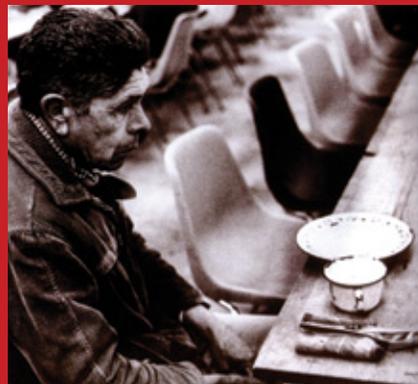
Lluvia de piedras en el centro de Córdoba (1969).

AGN

## 1976

### El fin de la sociedad salarial

A partir del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, la sociedad salarial nacida treinta años antes comienza a desmoronarse violenta y drásticamente.



Olla popular (1980).

AGN

## 1983

### Vuelta a la democracia

Asistimos al restablecimiento del ejercicio del derecho de huelga.



Raúl Alfonsín asumió la presidencia el 10 de diciembre de 1983. El acto fue concebido como una fiesta popular encabezada por el mandatario desde el Cabildo de Buenos Aires.

AGN

## 1930

### La crisis económica

Luego de la crisis mundial de 1929, la desocupación aumentó y se desarrollaron nuevas formas de organización sindical.



Villa Desocupación (1930) (en la actualidad "Villa 31"). Desempleados acuden en busca de alimento.

AGN

## 1943-1955

### El peronismo

Las medidas tomadas por el justicialismo en relación a los derechos del trabajador, el desarrollo de la industria nacional y la redistribución del ingreso repercutieron en una mayor actividad industrial y en mejoras en los índices de desocupación.



Evita visita la fábrica de muebles Nordiska, en Palermo (1946).

AGN



Afiche de época (*La Nación Argentina. Justa, libre y soberana*, Secretaría de Información de la Presidencia, Peuser, Buenos Aires, 1950).

## 1989-2000

### Los derechos retroceden

En Argentina, la instrumentación de medidas de corte neoliberal redundó en la sanción de la flexibilización de las condiciones de trabajo: los/as trabajadores ven retroceder sus derechos con la proliferación de modalidades contractuales sin protección ni estabilidad.



Durante las presidencias de Carlos Menem, la reforma laboral que flexibilizaba y precarizaba las relaciones contractuales de trabajo motivó la protesta y organización de diferentes sectores de trabajadores.

AGN

## 2001

### Crisis y desempleo

Profunda crisis político-institucional: fuerte alza del desempleo y la precariedad laboral.



Protestas sociales frente a la Casa Rosada, durante las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001.

AGN

## 2003-2012

### La centralidad del trabajo

La generación y la protección del empleo y del trabajo decente se ubican en el centro de las políticas públicas. Con la sanción de la ley de Ordenamiento Laboral (N° 25.877/2004) se revirtió la legislación flexibilizadora y se promovió la negociación colectiva por actividad.



Las comisiones paritarias reúnen a representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores, y a las autoridades del MTEySS en torno a una mesa de negociación.

MTEySS

## DERECHOS FUNDAMENTALES ASOCIADOS AL TRABAJO DECENTE

En 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que estableció que los derechos humanos vinculados con el trabajo son los siguientes: 1) Libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; 2) Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; 3) Abolición efectiva del trabajo infantil, y 4) Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Al año siguiente, cuando el director del organismo instaló el tema del *trabajo decente*, el nuevo concepto fue debatido por la Conferencia Internacional del Trabajo, que señaló que “la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un *trabajo decente* y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”. Así, el *trabajo decente* se convirtió en el punto de convergencia de los cuatro objetivos estratégicos: la creación de empleo, la promoción de los derechos fundamentales del trabajo, el mejoramiento de los sistemas de protección social y el fortalecimiento del diálogo social.

### 1) LA CREACIÓN DE EMPLEO

La Argentina –en línea con las recomendaciones de la OIT– reconoce que actualmente es necesario promover políticas públicas que favorezcan la creación de mayores oportunidades de empleo para todas y todos, y que intenten reducir la pobreza y la desigualdad. Sin un empleo productivo, resulta vano pretender alcanzar los objetivos de un nivel de vida digno, con desarrollo social y económico y con pleno desarrollo personal. El fomento del empleo exige equidad en el acceso a los puestos de trabajo y equidad en los ingresos.

### 2) LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO

La Declaración de los Derechos Fundamentales entraña el compromiso de todos los Estados miembros de respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos relativos a la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil, la eliminación de la discriminación en materia de empleo u ocupación. El cumplimiento de estos principios resulta obligatorio para todos los países miembros de la OIT.

El *trabajo forzoso* ocurre cuando el Estado, empresas o particulares exigen a una persona la realización de un trabajo bajo amenazas o sometimiento, mediante el ejercicio de violencia física, limitación de movimientos o encierro. Un ejemplo de esto es el del empleador que retiene los documentos de un trabajador, le prohíbe que salga y lo amenaza con castigos, o con no pagarle el sueldo en caso de desobediencia.

El trabajo en régimen de servidumbre por deudas es una forma de trabajo forzoso muy corriente en gran cantidad de países en desarrollo. A veces, comienza con un pobre campesino con escasa preparación que se compromete a trabajar para un intermediario o un terrateniente, durante un determinado período de tiempo para saldar una deuda. En ciertas oportunidades la obligación pasa de un miembro de la familia a otro, incluso a los niños, y de una generación a otra. El trabajo exigido rara vez se define o se limita en el tiempo, y suele ser manipulado de tal manera que nunca se llega a saldar la deuda. El trabajador pasa a depender del intermediario o terrateniente y trabaja en condiciones de esclavitud.

El tráfico de mano de obra siempre da lugar al trabajo forzoso. Uno de los métodos que los traficantes suelen utilizar para poner en posición de fuerza es confiscar los documentos de identidad de las personas que trasladan a efectos de conseguir empleo. En otros casos, les exigen anticipos o les dan

préstamos por alojamiento y manutención, a raíz de lo cual esas personas quedan atrapadas en una situación de dependencia.

Dentro del objetivo de promocionar los derechos, la *abolición efectiva del trabajo infantil* es un punto crucial del programa de trabajo decente de cada país. Implica garantizar que cada niña o niño tenga la oportunidad de desarrollar plenamente su potencial físico y mental. Apunta a eliminar todo trabajo porque pone en peligro la educación y el desarrollo de los chicos. Además de gozar de los mismos derechos humanos que todas las demás personas, los niños cuentan con derechos específicos que los protegen en razón de su edad. Ninguna actividad realizada por un chico debe interferir en su escolaridad ni en su tiempo de juego y de descanso; tampoco debe afectar su salud física o psíquica, ni debe requerirle esfuerzos.

Para lograr la abolición efectiva del trabajo infantil, los gobiernos deberán fijar y aplicar una edad mínima, o edades mínimas en las que los niños pueden ser admitidos en algunos tipos de trabajo, y en ciertas condiciones. La edad mínima general de admisión al empleo no debería ser inferior a la edad en que se completa la enseñanza escolar obligatoria.

Las consecuencias del trabajo infantil son muy severas. En educación, los efectos más frecuentes son la dificultad para asistir a la escuela con regularidad, los bajos logros en el aprendizaje, el fracaso escolar y finalmente, el abandono. Se da una vinculación entre trabajo infantil, fracaso escolar y pobreza. Según las estadísticas, los niños que trabajan tienen dificultades para lograr un nivel educativo que les permita ocuparse a futuro en trabajos calificados y con ingresos dignos, lo que contribuye a perpetuar el círculo de la pobreza.

El impacto en la salud y calidad de vida de los chicos suele traducirse en fatiga, inestabilidad, cansancio, trastornos de sueño y conducta, lesiones, quemaduras, accidentes, sobrecarga física y mental. Asimismo, el trabajo les restringe la posibilidad de desarrollo a través del juego, que es una actividad central para su crecimiento físico y

## EL TRABAJO DECENTE POR PAÍS

El *trabajo decente* es un concepto que promueve metas en términos sociales. Esto significa que expresa una dimensión de lo que puede desearse en términos de contrato social. En este sentido, es una herramienta que ofrece parámetros muy claros para definir y ejecutar líneas políticas orientadas a superar brechas y déficits en las condiciones de trabajo.

En el caso de la Argentina, la inclusión del concepto de *trabajo decente* en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales, está prevista en los enunciados de la Ley N° 25.877 (Ley de Ordenamiento Laboral), como así también en los objetivos del milenio suscriptos por el país. El gobierno argentino y los representantes de los empleadores y de los trabajadores ya han manifestado su decisión de adherir y llevar a cabo un Programa de Trabajo Decente por País, que en su ejecución es promovido y apoyado técnica y materialmente por la OIT.

Quedan establecidos en el programa una serie de objetivos de carácter cuantitativo, con plazos definidos, que los adherentes están comprometidos a alcanzar. Así, para que en el país puede hablarse de un mercado laboral que evoluciona en pos del *trabajo decente*, antes del año 2015 el gobierno, los trabajadores y los empleadores tienen que haber logrado las siguientes metas:

- 1) Reducir el desempleo a una tasa inferior al 10%,
- 2) Reducir la tasa de empleo no registrado a menos del 30%,
- 3) Extender la cobertura de protección social hasta alcanzar al 60% de la población,
- 4) Disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica a menos del 30%, y
- 5) Erradicar el trabajo infantil.

Para alcanzar estos objetivos, la Argentina puso en marcha su tercer Programa de Trabajo Decente (2012-2015) impulsando líneas de trabajo en relación a las siguientes prioridades:

- 1) Reducir la precariedad laboral, el empleo no registrado y la informalidad, promoviendo la protección social y la calidad y cantidad del empleo; generando condiciones propicias para el desarrollo de empresas sostenibles y una mayor articulación y coherencia de las políticas económicas, sociales y laborales;
- 2) Mejorar las condiciones de empleabilidad y accesibilidad, impulsando una mayor articulación entre la educación, la formación para el trabajo y los requerimientos del sector productivo, con particular atención a la juventud, promoviendo el trabajo decente y la iniciativa empresarial;
- 3) Promover el efectivo cumplimiento de los derechos y principios fundamentales en el trabajo, con especial atención a la prevención y erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso;
- 4) Consolidar la extensión de la cobertura de la protección social y promover la cultura de la prevención de los riesgos del trabajo;
- 5) Promover un diálogo social efectivo que contribuya a la elaboración e implementación de políticas socio-laborales que permitan avanzar en la agenda de trabajo decente.



Diversas modalidades de trabajo infantil.

© Organización Internacional del Trabajo Argentina / Lucio Boschi

mental. Se ha establecido la necesidad de crear un listado de actividades en que los niños no puedan trabajar hasta los 18 años (el módulo sobre Trabajo infantil de esta publicación desarrolla estas cuestiones).

En cuanto a la *discriminación laboral*, su definición hace hincapié tanto en el empleo como en la ocupación. Esto significa que se brinda protección contra la discriminación no solo a los empleados, sino también a otros colectivos de trabajo, como pueden ser los trabajadores por cuenta propia, y no solo a aquellos que trabajan, sino también a quienes pretenden acceder al empleo o se vean impedidos de seguir en él por algunas de las causas enunciadas en las normas internacionales del trabajo vinculadas a la materia. Numerosos grupos son objeto de discriminación. En particular, las mujeres son el mayor colectivo víctima de la discriminación: a pesar de las recientes mejoras en las oportunidades de empleo, la apertura de nuevas perspectivas de carrera y los progresos en el ámbito educativo, las mujeres siguen siendo víctimas de una discriminación generalizada que afecta sus posibilidades de acceso y permanencia en trabajos de calidad.

Esta discriminación se expresa en los obstáculos que deben enfrentar para acceder a trabajos históricamente ocupados por varones, para recibir igual salario que los varones por igual trabajo, para ascender en la carrera profesional, para ocupar puestos jerárquicos en el trabajo, entre otros. Esto no es privativo de las mujeres, sino de otros grupos sociales. La discriminación se sustenta en normas culturales y estereotipos sociales. En la mayoría de las sociedades, se espera que sean las mujeres, más que los hombres, quienes asuman el trabajo de crianza de los hijos y cuidado de otros familiares dependientes. Está muy extendida la creencia de que el ingreso de las mujeres es un “complemento” del salario de los varones, y que por lo tanto pueden ganar menos.

Otras formas de discriminación muy extendidas se basan en motivos de etnia o de origen. También las personas con VIH/Sida constituyen uno de los colectivos más expuestos a la discriminación. El temor, la ignorancia y los prejuicios que rodean a la enfermedad, así como la falta de información sobre su prevención y la transmisión del virus, constituyen algunas de las razones de la discriminación en el trabajo.

Otro de los grupos que suele ser víctima de discriminación laboral es el de las personas con discapacidad. Se calcula que, en muchos países en desarrollo, la tasa de desempleo de las personas con discapacidad alcanza el 80% (OIT, 2001). Otra forma de discriminación es motivada por la edad de las personas, y afecta a ambos extremos del espectro etáreo de la población económicamente activa.

Muchas personas son objeto de “discriminación múltiple”. Los pueblos indígenas y tribales, por ejemplo, son los más pobres de entre los

pobres, y las mujeres pertenecientes a esos colectivos se ven aún más afectadas. También existen nuevas manifestaciones de la discriminación, como el acoso y la violencia laboral, entre otras.

### 3) MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El *sistema de protección social*, si bien difiere de un país a otro, debe procurar que todos y todas tengan derecho a prestaciones básicas (seguro de desempleo, seguro de salud, de vejez, invalidez y muerte, prestaciones familiares por accidentes o enfermedades), para que puedan desarrollar sus potencialidades en el trabajo, en el seno de su familia y en la sociedad en general. También un trabajo se considera seguro cuando se desarrolla en condiciones que no afecten la salud y la seguridad del trabajador (el módulo Seguridad social desarrolla esta problemática).

No es suficiente alcanzar el desarrollo económico. Cada país debe establecer mediante el diálogo un sistema de protección social que atienda las necesidades de todos, especialmente de las mujeres que trabajan en las economías no estructuradas y también de los excluidos. El asunto principal en materia de protección social en la empresa es la seguridad y la salud en el trabajo.

### 4) EL FORTALECIMIENTO DEL DIÁLOGO SOCIAL

Se considera que el diálogo social permite y alienta la participación de distintos actores apostando al cumplimiento de los objetivos estratégicos. El diálogo social es considerado en sus múltiples formas y niveles de puesta en práctica, desde la cooperación y las consultas tripartitas hasta la negociación colectiva dentro de la empresa. La libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva son condiciones para que el diálogo social sea efectivo. Así, es un medio para lograr el *trabajo decente* y productivo y como un fin en sí mismo. Significa oportunidad y expectativa, ya que su principal aporte es la posibilidad de encontrar respuestas a los problemas y soluciones acordadas, por medio de las cuales se logran los equilibrios sostenibles.

Si bien en sus orígenes las reivindicaciones se han centrado esencialmente en las necesidades de los trabajadores asalariados, la mayoría de ellos de sexo masculino y en empresas del sector estructurado, actualmente el diálogo social ha incorporado otras voces como las de los movimientos de desocupados, organizaciones barriales, entre otras. Se focalizan en quienes trabajan al margen del mercado de trabajo estructurado, es decir, en los asalariados no reglamentados y los trabajadores por cuenta propia y a domicilio.

## DOS DIMENSIONES EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN Y LA EXPRESIÓN: LA HUELGA Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Las organizaciones sociales, políticas y sindicales han generado mecanismos de protesta innovadores y originales en busca de la atención de los medios de comunicación y respuesta del gobierno.



El 30 de marzo de 1982, se llevó a cabo un paro nacional con movilización, que fuera la mayor expresión de lucha obrera durante la Dictadura Militar. La misma fue convocada por la CGT bajo la consigna "Paz, Pan y Trabajo".

AGN



Protesta del gremio de tintoreros tradicionales japoneses contra el uso de productos tóxicos (Buenos Aires, 2009).

© Ricardo Watson / <http://bocio.blogspot.com>



Protesta contra el trabajo en negro, mecanismo de contratación producto de lo que se denomina flexibilización laboral.

Indymedia Argentina / <http://argentina.indymedia.org>



Estudiantes simulan un accidente de trabajo en reclamo por la falta de seguridad en las obras en construcción.

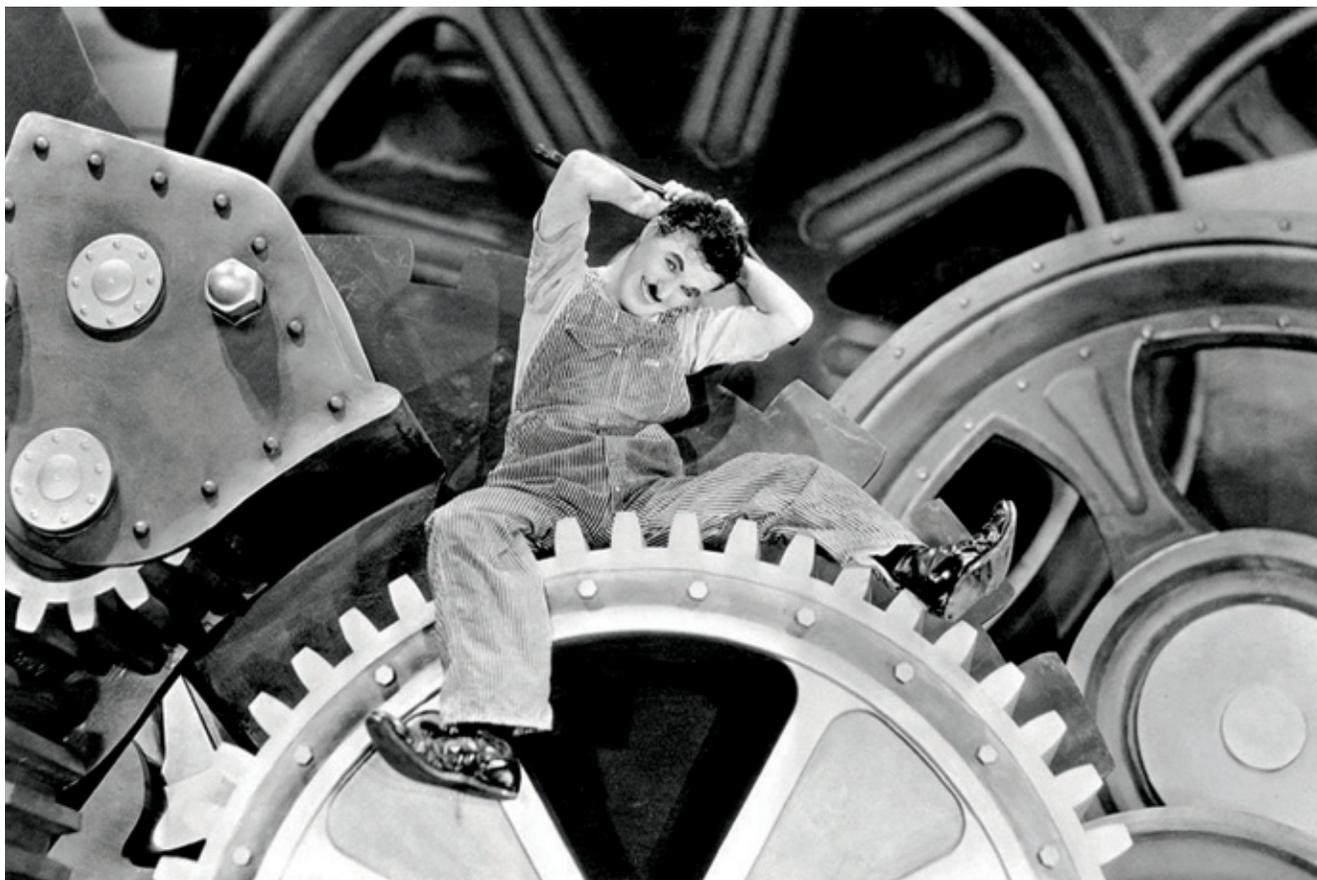
Indymedia Argentina / <http://argentina.indymedia.org>



Los gremios docentes y los representantes de las carteras de Educación y Trabajo se reúnen para acordar las condiciones de empleo en el sector, en la llamada paritaria docente.

MTEySS

## CONCLUSIONES



Fotograma de *Tiempos modernos* de Charles Chaplin (EE.UU., 1936).

**E**l rédito de cumplir con las normas internacionales del trabajo, con empleos dignos y bien remunerados, elegidos con libertad, con protección, y donde el diálogo social sea la base de sustentación, debería ser el aumento del bienestar de los trabajadores, pero también el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Para eso se ha consolidado un modelo de crecimiento donde el empleo es un objetivo de política económica. En este sentido, la coordinación y concertación social son el punto de partida para redefinir los instrumentos que actúen sobre la cantidad y calidad del empleo. Las acciones que se emprendan en este sentido actúan tanto sobre la demanda como sobre la oferta de trabajo.

La consolidación de estrategias que implican la promoción de trabajo decente deberán asentarse en consensos de corto, mediano y largo plazo, que operen sobre la escasez de empleos, sobre la calidad de la mano de obra expresada en su formación para el trabajo, en la protección y en la seguridad de los trabajadores, en el achicamiento de brechas entre hombres y mujeres, en la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso, en el nivel y distribución de los ingresos, y en la garantía de oportunidades que por derecho debe tener todo ser humano.

Desde entonces y hasta ahora uno de los postulados rectores que tiene el gobierno nacional es la concepción del trabajo como

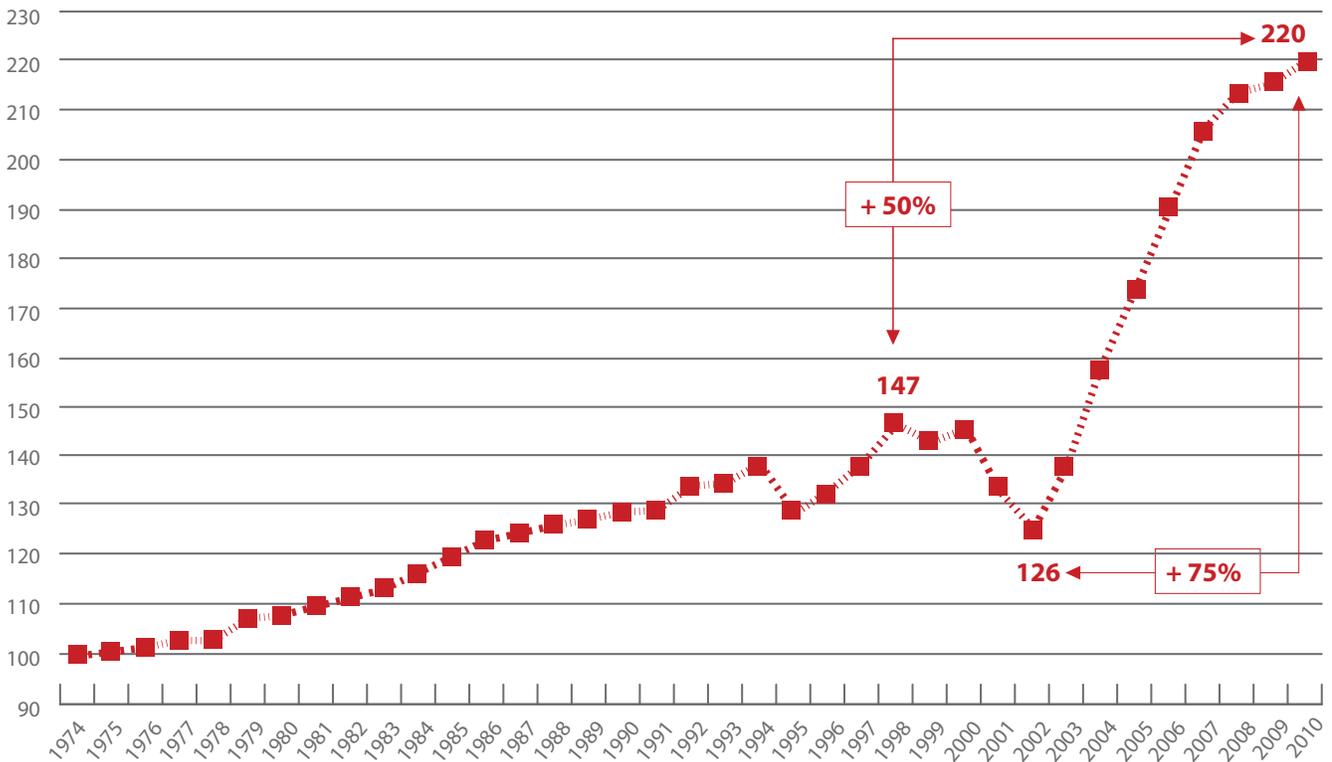
articulador entre la esfera económica y la social, como fuente de dignidad de las personas y como factor básico de ciudadanía.

Esta premisa ha llevado a jerarquizar el empleo colocándolo en el centro de las políticas públicas orientadas a la creación de Trabajo Decente. Para lograrlo no sólo es necesario poner en marcha un conjunto de acciones y programas sino fundamentalmente recuperar y redefinir el rol del Estado a la hora de decidir, y articular las políticas económicas, laborales y sociales.

Tal como se observa en el gráfico de la página siguiente (“Evolución del nivel de empleo registrado”), nos encontramos en un período de fuerte crecimiento del empleo, representado no sólo por el alza en la

## EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE EMPLEO REGISTRADO

Índice Base 1974 = 100. Total país. Período 1974-2010



El gráfico muestra el extraordinario aumento del empleo registrado en la última década, lo cual impacta sobre la calidad del trabajo en general y sobre las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto. **Fuente:** MTEySS, 2011.

cantidad de puestos de trabajo sino por la pronunciada suba del empleo registrado, lo que impacta sobre la calidad del trabajo en general (MTEySS, 2011).

En esta dirección, el monitoreo del mercado de trabajo en los términos que implica la noción de trabajo decente es la clave para alcanzar las metas de reducción de los déficit de calidad y cantidad de trabajo. Para lograrlo, se hace necesario debatir acerca de cuáles son los instrumentos adecuados para llevar adelante en el país un programa de trabajo decente, lo que incluye el desarrollo de herramientas estadísticas cada vez más precisas y compatibles a nivel regional que permitan la implementación de un seguimiento periódico.

El trabajo decente es más que un propósito, ya que su existencia es cuantificable y caracteriza el desempeño de muchos mercados laborales en donde se respetan no solo los derechos fundamentales del trabajo, sino también el derecho de las personas a ejercer efectivamente su condición de ciudadanos.

La seguridad de la población y la recuperación del sentido social del trabajo no son términos excluyentes en un proceso como el actual, donde la mundialización de los mercados condiciona las relaciones entre países, siempre y cuando ese contexto no se extienda sobre la base de la consagración de ganadores y perdedores. En ese sentido, el trabajo decente tiene réditos, tanto para trabajadores como para empleadores, be-

neficios que apuntan a mejorar a la sociedad en su conjunto.

Pese a que la coyuntura histórica es diferente de la del siglo XIX, el respeto de los derechos sociales y de valores como equidad y dignidad, se reinstalan con igual o mayor fuerza ante la irracional voluntad de mostrar como irremediable la pobreza, el trabajo infantil, el desempleo. De allí que, volviendo a la pregunta inicial, *¿cómo surge la noción de trabajo decente?*, se pueda afirmar que *trabajo decente* es la expresión necesaria para desactivar la inequidad laboral y la pérdida de bienestar. ■

## ACTIVIDADES

### GUÍA DE LECTURA

Las siguientes preguntas recuperan los ejes centrales del módulo. Le proponemos responderlas como un ejercicio de lectura analítica del texto:

- a. ¿Cuál fue el contexto social en el que surgió el concepto de *trabajo decente*? ¿Qué transformaciones se habían producido en el mundo en relación con los sistemas de protección al trabajo?
- b. Busque información sobre el Estado de bienestar. ¿Cuáles son sus rasgos más característicos y cuál fue su período de auge? Identifique los cambios más significativos que se produjeron en algunas sociedades capitalistas cuando el Estado de bienestar entró en crisis, particularmente, en las condiciones de trabajo y de vida de los sectores trabajadores.
- c.
  1. ¿Cómo se define el concepto de *trabajo decente*?
  2. Explique la afirmación: “el problema del trabajo no es sólo un problema de cantidad, sino de calidad”.
  3. ¿Podría sugerir algunos ejemplos de trabajo decente?
- d. Identifique los elementos que componen la noción de *trabajo decente*. Luego, responda: ¿cuáles se relacionan con las políticas de empleo y cuáles con el grado de democratización de las sociedades?
- e. Registre los objetivos estratégicos propuestos por la OIT, y los países miembros para contribuir a recrear las condiciones básicas para la vigencia del trabajo decente. ¿Qué rol deberían cumplir los Estados, en materia de políticas de empleo, para avanzar en el logro de tales objetivos?
- f.
  1. ¿A qué se llama *déficit de trabajo decente*? ¿Podría identificar algunos ejemplos en su localidad?
  2. Indague, mediante información periodística e Internet, sobre las acciones que se están realizando en nuestro país para disminuir las brechas de *trabajo decente*. Busque también ejemplos en la legislación argentina.

### ACTIVIDAD N° 1

#### EL CAPITALISMO DEL DESEMPLEO. DESAFÍOS Y ALTERNATIVAS

En los siguientes textos, el sociólogo francés y experto en estudios del trabajo Robert Castel y la licenciada en Sociología Verónica Millenaar reflexionan sobre una paradoja: la centralidad que mantiene el trabajo remunerado en el imaginario social en una etapa del capitalismo caracterizada por la destrucción de empleos. Le proponemos el análisis de los textos y un conjunto de consignas para resolver.

#### REGRESO A LA DIGNIDAD DEL TRABAJO

[Asistimos] a una extraordinaria sobrevaloración del trabajo fomentada por una ideología liberal agresiva que encuentra traducción política directa en las orientaciones de la actual mayoría, con el presidente de la República a la cabeza. Todo el mundo recuerda los eslóganes que incitaban al trabajo y prometían que trabajar más era el medio de mejorar el poder adquisitivo y a la vez de cumplir con el deber de ciudadano. Esto, obviamente, en lo que hace a todos aquellos que consienten en trabajar y tienen el valor de hacerlo, ya que esta celebración del trabajo va acompañada de la estigmatización de todos los que

no trabajan. La sospecha que pesa sobre los desocupados y los que reciben ayudas sociales es la de ser “desempleados por gusto” y sobre ellos se multiplicarán los controles y las presiones para que acepten cualquier trabajo. Estas posturas, en el fondo populares, podrían parecer, si no aberrantes, al menos paradójicas, puesto que una de las características de la situación actual es precisamente que falta el trabajo y que el pleno empleo no está asegurado desde hace treinta años. Sin embargo, es en este contexto, donde la incitación incondicional al trabajo adquiere todo su sentido.

&gt;&gt;

En efecto, estos tres componentes de la situación deben pensarse juntos: primero, hay un “no empleo”, es decir, una escasez de puestos disponibles en el mercado del trabajo susceptibles de asegurar el pleno empleo; segundo, hay una sobrevaloración del trabajo que hace de él un imperativo categórico, una exigencia absoluta de trabajar para ser socialmente respetable; tercero, hay una estigmatización del “no trabajo”, asimilada a la ociosidad culpable, a la figura tradicional del “pobre malo” que vive a expensas de los que trabajan.

Estas tres dimensiones funcionan de manera complementaria para impulsar una política que puede conducir a la plena actividad sin que esto signifique el retorno al pleno empleo. Todo el mundo debe y podría trabajar si se baja el umbral de exigencia que regula el acceso al trabajo. Por lo tanto, hay que trabajar aun cuando el trabajo no asegure las condiciones mínimas de cierta independencia económica. De este modo, uno se convierte en un trabajador pobre, figura que se está instalando en nuestro paisaje social. No es gratificante desde ningún punto de vista ser un trabajador pobre. Sin embargo, es mejor que ser un pobre malo, un miserable parásito que vive de la ayuda social.

Se perfila así una estrategia que, llevada al extremo, podría reabsorber el desempleo reduciéndolo progresivamente por medio de la multiplicación de

maneras degradadas de trabajar. De este modo, se podría restaurar una sociedad de plena actividad sin que se pueda hablar de sociedad de pleno empleo, si se entiende por empleo un trabajo relativamente seguro en cuanto a su duración, firmemente encuadrado por el derecho del trabajo y cubierto por la seguridad social. Se implementan una amplia gama de actividades que institucionalizan la precariedad como régimen normal en el mundo del trabajo. Ha reaparecido la inseguridad social, y un número creciente de trabajadores viven nuevamente “al día”, como se decía en otra época.

Es necesario seguir defendiendo el valor trabajo, no se ha encontrado aún una alternativa sólida para asegurar la independencia económica y el reconocimiento social en la sociedad moderna. El trabajo es esencial en tanto sostén de la identidad de la persona mediante los recursos económicos y los derechos sociales a los que da acceso. Por el contrario, la institución de formas degradadas de empleo, invocando la exigencia de trabajar a cualquier precio, lleva también a la degradación de la situación del trabajador y, por último, de la calidad de ciudadano. No basta con “rehabilitar el trabajo”: hay que respetar la dignidad de los trabajadores.

Robert Castel, *Regreso a la dignidad del trabajo*,  
Clarín y Le Monde, 2008.

## PROBLEMAS, PREJUICIOS Y ALTERNATIVAS

Los tiempos actuales ya no son aquellos reconocibles en la *sociedad salarial*.<sup>1</sup> Sin embargo, el trabajo sigue siendo el eje estructurante de nuestra vida social. La idea de *mundo del trabajo* nos permite reconocer este planteo. El trabajo nos arma el mundo, estructura nuestras vidas, nuestros tiempos, nuestras relaciones sociales. El trabajo es nuestro mundo y quedarnos sin trabajo, sabiendo la imposibilidad de poder obtener otro, se nos presenta como la *pérdida de todo*.

[...]

Actualmente, el desempleo es un fenómeno a nivel mundial que aparece como problemática de manera global. Dominique Méda (1998) plantea que el ordenamiento social se ha visto profundamente transformado, en un contexto donde ya no hay posibilidades

de garantizar el empleo; y sin embargo, nuestras sociedades, siguen organizadas en base al trabajo remunerado. La inclusión está garantizada solo a partir de un salario. [...] Esta es la paradoja de nuestras sociedades: nos educan y nos forman para conseguir empleos, pero esos empleos brillan por su ausencia.

[...]

Es posible registrar aquí los *efectos del desempleo en las personas empleadas*. La amenaza, presente a nivel social, de perder el trabajo, obliga a los que están empleados a aceptar cualquier tarea remunerada sin considerar las condiciones. [...] En este sentido, las consecuencias de las transformaciones en el mundo laboral, no son solo visibles en el desempleo creciente. También son reconocibles en el

<sup>1</sup> “Una sociedad salarial es aquella donde la mayoría de la población logra acceder a protecciones y derechos sociales asociados con el trabajo. Detrás de esta construcción, está presente un Estado social activo. En la sociedad salarial, el trabajador se encuentra respaldado por un conjunto de protecciones, dentro y fuera del espacio de trabajo, pues posee un salario y una seguridad social que lo cubren en materia de salud, vivienda, jubilación, etc.” (MTEySS, ME-INET y OIT, *Construir futuro con trabajo decente. Manual de formación para docentes*, Buenos Aires, 2005).

&gt;&gt;

>>	<p>aumento de la <i>precarización</i>. Los trabajos precarios son aquellas tareas mal remuneradas y que no garantizan los derechos sociales y laborales presentes en todo empleo formal. El desempleo ha devenido un fantasma que recorre todo el mercado laboral, obligando a los trabajadores a aceptar cualquier tipo de trabajo a cualquier precio.</p> <p>Es necesario aquí volver nuevamente sobre la dignidad. Una persona sin empleo pero que trabaja para su comunidad, en un proyecto de gestión colectiva para poder sobrevivir, no tiene por qué ser considerada indigna. Aquí, volvemos también a la ecuación <i>trabajo igual a empleo</i>. En tiempos contemporáneos, grandes sectores de la población se ven imposibilitados de obtener empleos; pero eso no quiere decir que no <i>trabajen</i>. Muchos ejemplos nos muestran que a pesar de estar desempleadas, las personas se encuentran <i>ocupadas</i>. El desempleo no es sinónimo de falta de actividad. Una investigación reciente en el conurbano bonaerense ha registrado cómo</p>	<p>los jóvenes desempleados participan activamente en el desarrollo de sus comunidades, gestionando radios locales, participando en la construcción de las viviendas, trabajando en las huertas comunitarias. En este sentido, es importante no reducir el trabajo al empleo, sobre todo a la hora de formar a nuestros jóvenes. Como hemos señalado, es un anacronismo formar para la <i>obtención de un empleo</i> en tiempos actuales, cuando la problemática es precisamente el desempleo.</p> <p>En lugar de aquello, la formación puede apuntar hacia la <i>creación de trabajo</i>, asumiendo que los desafíos actuales exigen que seamos capaces de inventarnos y de gestionar colectivamente estrategias para poder trabajar.</p> <p style="text-align: right; margin-right: 20px;">Verónica Millenaar, <i>El tiempo del desempleo. Transformaciones en el mundo del trabajo y sus efectos en la subjetividad</i> (ponencia), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2006.</p>
----	---	--

- a. Ambos autores afirman que el trabajo continúa siendo el eje estructurante de la vida social. ¿Por qué es tan importante el trabajo? ¿Qué implicancias múltiples tiene en la vida de las personas?
- b. ¿Qué consecuencias tiene en la actualidad *quedarse sin trabajo*?
- c.
  1. ¿Cuáles son los sectores político-económicos que, en la sociedad francesa, fomentan, según Robert Castel, la sobrevaloración del trabajo, la exigencia absoluta de trabajar para ser socialmente respetado y la estigmatización del *no trabajo*, asimilado a la *ociosidad culpable*?
  2. ¿Qué efectos tienen estas ideas sobre el resto de la sociedad?
- d. Escriba sus reflexiones sobre las siguientes afirmaciones:
  - “No basta con ‘rehabilitar el trabajo’: hay que respetar la dignidad de los trabajadores.” (Robert Castel)
  - “... en un contexto donde ya no hay posibilidades de garantizar el empleo [...], nuestras sociedades siguen organizadas en base al trabajo remunerado. La inclusión está garantizada solo a partir de un salario. [...] El desempleo ha devenido un fantasma que recorre todo el mercado laboral, obligando a los trabajadores a aceptar cualquier tipo de trabajo a cualquier precio. Es necesario aquí volver nuevamente sobre la dignidad. Una persona sin empleo pero que trabaja para su comunidad, en un proyecto de gestión colectiva para poder sobrevivir, no tiene por qué ser considerada indigna.” (Verónica Millenaar)
- e.
  1. ¿Qué alternativas propone Verónica Millenaar frente a lo que algunos científicos sociales denominan *el capitalismo del desempleo*?
  2. ¿Cuál es el desafío que plantea para la formación en la actualidad?
  3. ¿Qué piensan usted y sus colegas sobre estas propuestas?

# DIÁLOGO SOCIAL



Ricardo Carpani, *Huelgas*, 1960. Gentileza Doris Halpin de Carpani.

**Introducción | La Argentina preindustrial | La Argentina peronista | La negociación colectiva | El diálogo social imposible | La Argentina neoliberal | Dictadura | Democracia | Los legados del neoliberalismo y los desafíos del presente | Actividades.**

## INTRODUCCIÓN

**E**l trabajo decente, la justicia social, incluso la revolución... Estas fueron algunas de las formas que encarnó a lo largo de la historia argentina un anhelo de progreso que era también una optimista perspectiva para el futuro: la búsqueda de una existencia mejor, más digna, justa e igualitaria.

Aquellos horizontes demarcaban un rumbo que no estaba despojado de obstáculos y conflictos. Eran construcciones a edificar, disputas que librar. Porque, efectivamente, ese futuro no era una determinación del destino, sino una aspiración cuyo intento de concreción no estaría exento de contratiempos y tentativas de obstrucción.

El terror de la última dictadura militar y las dificultades que tuvo que sortear el gobierno democrático que le sucedió contribuyeron al languidecimiento de aquel viejo ideario progresista. Los anhelos del pasado fueron desplazados por las urgencias de sobrevivir a un presente en el que no parecen caber ya grandes relatos ni prometedores porvenires.

La desarticulación del tejido social provocada por la aplicación de las políticas neoliberales durante el último cuarto del siglo pasado ha planteado una serie de interrogantes fundamentales que atraviesan los intentos que la sociedad y el Estado realizan hoy en día para reconstruir aquello que el neoliberalismo deshizo: ¿en qué condiciones podrán satisfacerse algunos de los más elementales anhelos sociales? ¿Cuáles son los actores que deberían encabezar las transformaciones que nuestra sociedad requiere? ¿Qué rol debería asumir el Estado? ¿Cómo podría rearticularse un diálogo social en el marco de las profundas desigualdades existentes?

Este módulo Explora se propone indagar sobre aquellos procesos históricos que han generado importantes transformaciones, para intentar avizorar luego cuáles son las perspectivas que emergen de nuestro presente. Se desarrollan las herramientas existentes en materia de políticas de Estado para contribuir a un proceso de diálogo social cada vez más igualitario.

AGN



Acto del 1º de Mayo (1909). Alfredo Palacios al frente de una reunión partidaria en reclamo de la jornada laboral de 8 horas.

## ¿QUÉ ES EL DIÁLOGO SOCIAL?

*Diálogo social* es el proceso por el que los diferentes sectores de una sociedad establecen canales de interlocución vinculantes no necesariamente institucionales, e interactúan por medio de ellos para abordar cuestiones de interés común relativas principalmente al diseño de políticas económicas, sociales y laborales (las que determinan no solo los niveles salariales, sino también las carreras profesionales, los escalafones, las modalidades de protección social, los derechos de trabajadores y empleadores, así como su regulación, y los mecanismos de reclamo y protesta, entre otros aspectos fundamentales de las relaciones de trabajo).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) clasifica distintas modalidades de diálogo social de acuerdo a los actores que intervienen en él. De tal modo, el diálogo puede ser **bipartito**, si participan únicamente empleadores y trabajadores, o **tripartito**, si también lo hace el Estado. Tanto en el ámbito laboral como en el ámbito social, el proceso de toma de decisiones y diseño de políticas suele recaer en las discusiones y consensos que surgen del diálogo entre los representantes de los trabajadores, empleadores y gobierno, que son sus actores principales. Dicho proceso puede enriquecerse con aportes de otros actores, como organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales o religiosas, entre otras. Por su propia naturaleza, el tripartismo rebasa el ámbito de las unidades productivas; tiene lugar en los planos nacional, sectorial o regional e involucra a trabajadores y empleadores por medio de sus organizaciones. El tripartismo es un proceso por el que los gobiernos consultan, negocian y comprometen a las organizaciones representativas de traba-

jadores y empleadores a efectos de la formulación de políticas socioeconómicas y del mercado de trabajo que tiene repercusiones sobre el mundo laboral, y también dentro del marco legal.

De este modo, brindan a los interlocutores sociales la posibilidad de contribuir a la formulación de las políticas orientadas al desarrollo socioeconómico.

El *diálogo social* se basa en el reconocimiento de que los interlocutores sociales constituyen un elemento esencial a la hora de garantizar la estabilidad social. Al mismo tiempo, es un instrumento importante para definir los términos y condiciones de empleo, mejorar los resultados empresariales, abordar las cuestiones ligadas a la productividad, configurar el entorno laboral, mejorar la satisfacción en el trabajo, lograr relaciones laborales armónicas, instaurar un entorno laboral seguro y, de este modo, progresar hacia el logro del trabajo decente. Es precisa la vigencia de dos condiciones básicas para que el diálogo sea posible y consiga ser efectivo. Esas condiciones son la **libertad sindical** y el **reconocimiento del derecho a la negociación colectiva**.

Las modalidades concretas de diálogo entre los distintos actores han sido radicalmente diferentes en los variados contextos sociales e históricos. La particular estructura económica de una sociedad contribuye a otorgar una fisonomía peculiar a su mercado de trabajo y ambas, a su vez, dan forma a una modalidad específica y autóctona de diálogo social. Las transformaciones económicas determinarán, inevitablemente, alteraciones en el área del trabajo y en el diálogo social. Y así también el diálogo adquirirá formas particulares según las distintivas características políticas, sociales y culturales de la comunidad en cuestión.

En la actualidad, las profundas inequidades sociales determinan asimetrías de poder y de recursos muy marcadas entre los distintos sectores sociales, en particu-

lar, entre empresarios y trabajadores.

Un diálogo en tales circunstancias lógicamente se adecuará en buena medida a la voluntad e intereses de quien se encuentra mejor posicionado en las relaciones de poder. En ese contexto, el Estado es el que puede intentar moderar los desequilibrios en las relaciones de fuerza para así generar las condiciones para una interacción capaz de incorporar en mayor proporción los deseos e intereses de los sectores subordinados.

En ese sentido, y a modo de cristalizar e institucionalizar un diálogo social ya avanzado –y también como forma de estimularlo–, el Estado puede adoptar una forma política particular: la *concertación*. Como cita Junko Ishikawa (2004: 8) de Compston (2002: 4), esta forma se define como “la codeterminación de las políticas públicas por los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las confederaciones sindicales”.

Una de las herramientas que contribuyen a promover el acuerdo o a dirimir conflictos entre sectores, para avanzar hacia escenarios de mayor concertación social, es la negociación colectiva, ya que es la actividad o proceso que puede encaminar la conclusión de un contrato o acuerdo colectivo denominado *convenio colectivo de trabajo*.

En su Convenio 154, la OIT define la negociación colectiva como: “todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.”

La negociación colectiva puede ayudar a prever potenciales problemas, promover mecanismos pacíficos para resolverlos, y encontrar prioridades y necesidades de empleadores y trabajadores. Una negociación colectiva sólida beneficia a los trabajadores y a los empleadores, y la paz y estabilidad que promueve benefician a la sociedad en general.

Es de suma importancia destacar que la negociación colectiva debe ser voluntaria y que deben adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales para facilitar el establecimiento y expansión de organizaciones libres, independientes y representativas de empleadores y trabajadores (Recomendación 163, OIT).

#### La libertad sindical

Los Convenios de la OIT número 87 (sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, firmado en 1948) y número 98 (sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, firmado en 1949) establecen cuáles son los requerimientos para considerar garantizada la libertad sindical. Entre ellos se destacan:

- El derecho de los trabajadores y los empleadores a constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones.
- El derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción.
- El derecho de los trabajadores a gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.
- El derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores a gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras.

## LA ARGENTINA PREINDUSTRIAL

Hacia los albores del siglo XX ya existía en nuestro país una no muy nutrida pero sí bien definida clase obrera urbana.

A pesar de que el estímulo a la actividad industrial no era uno de los objetivos principales que se había propuesto la elite gobernante –conservadora y vinculada a los intereses de la burguesía terrateniente–, ya en 1895 el sector industrial empleaba aproximadamente al 15% del total de los trabajadores del país (Dorfman, 1983). Años más tarde, el número de obreros industriales rápidamente se duplicaría para luego continuar creciendo: de 174.782 en 1895 la cifra aumentaría a 410.201 en 1914 (Cortés Conde y Gallo, 1984).

Esa clase obrera crecía al compás de la llegada de cuantiosos grupos de inmigrantes europeos que habían dejado sus lugares de origen escapando de penurias económicas, guerras y persecuciones y que, en su mayoría, se incorporaron a la sociedad argentina como trabajadores urbanos. Así, hacia 1895, el 60% de los obreros industriales era de procedencia extranjera (Cortés Conde y Gallo, 1984). Estos inmigrantes poseían, junto con su fuerza de trabajo, las herramientas que su experiencia política y sindical –adquirida en sus lugares de origen– les habían brindado, que ayudaron a fortalecer en nuestro país la organización de una clase obrera en constante crecimiento. A su vez, sus prácticas y propuestas fueron encauzadas en consistentes doctrinas políticas que se difundieron rápidamente entre los trabajadores argentinos.

Durante aquellos años, las condiciones laborales de los trabajadores urbanos distaban de ser óptimas: extensas jornadas de trabajo, deplorables condiciones higiénicas, inexistencia de legislación protectora y sobreexplotación de mujeres y niños eran solo algunas de las características de un ámbito laboral propenso a la conflictividad.

Las relaciones entre empleadores y trabajadores eran hostiles. Los conflictos sociales aumentaban con el crecimiento numérico y el fortalecimiento organizacional de la clase obrera urbana (agrupada a principios

## EL TRABAJO, LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL Y SUS CONSECUENCIAS

Difícil de datar con precisión, alrededor de 1780 se iniciaba en Gran Bretaña el fenómeno que el historiador inglés Eric Hobsbawm caracterizó como “la transformación más fundamental experimentada por la vida humana en la historia del mundo, registrada en documentos escritos” (Hobsbawm, 1998: 13): la Revolución Industrial.

Ella supuso un extraordinario aumento de las capacidades productivas y sentó las bases para un inusitado desarrollo del capitalismo a escala mundial. De tal modo, poco a poco, buena parte del planeta se integró al mercado mundial, que aumentó significativamente los flujos del comercio internacional que comenzó a organizarse sobre la base de una división internacional del trabajo que clasificaba a los países según su especialización productiva en *periféricos* (productores de materia prima) y *centrales* (productores de artículos manufacturados). Pero, por otro lado, la Revolución también trajo aparejada una muy profunda reorganización de la vida y la estructura de las sociedades. Fortaleció la posición de la clase social propietaria de los medios de producción y potenció de manera notable su crecimiento. Se trataba de la burguesía.

A la par, motivó el surgimiento de un ingente proletariado industrial que se sometería a condiciones laborales degradantes.

Las transformaciones económicas motivaron además una brusca disminución de la población rural y el consiguiente incremento de la población urbana. Así emergieron grandes ciudades, incapaces de albergar adecuadamente al conjunto de sus habitantes: la insuficiencia en la cobertura de los servicios públicos básicos, la suciedad y la falta de disponibilidad de viviendas eran solo algunos de los elementos que hacían de esas aglomeraciones áreas procli-

ves para la difusión de todo tipo de enfermedades y epidemias. En esas condiciones, los obreros industriales comenzaron paulatinamente a concebirse como un colectivo diferenciado de otros sectores de la sociedad, con problemáticas comunes e intereses a ser reivindicados y defendidos. Así, hacia 1824 se derogaba en Inglaterra la legislación que prohibía a los trabajadores asociarse y surgían las primeras organizaciones sindicales (*Trade Unions*).

Con el correr de los años, los sindicatos y, en general, las clases trabajadoras se articularon políticamente en dos grandes corrientes: los reformistas y los revolucionarios. Los primeros sostenían que la mejora de las condiciones de vida del proletariado se conseguiría por medio de una ampliación del acceso al voto que permitiera a los partidos representativos de la clase obrera ocupar bancas en el poder legislativo (y, eventualmente, acceder al ejecutivo) para así emprender una serie de reformas que modificara las condiciones de vida de los obreros. Por su parte, los revolucionarios sostenían que la realización de verdaderas transformaciones era inviable por medio de las instituciones del Estado burgués. El único camino viable para el proletariado era entonces deshacer esas instituciones mediante una revolución, y la estructura económica capitalista por medio de la socialización de los medios de producción.

En definitiva, la Revolución Industrial se extendería (en diferentes etapas y con resultados diversos) a lo largo del globo, transformando profundamente no solo las economías nacionales y los modos en que esas economías se relacionaban, sino también las estructuras sociales y las formas en que los distintos sectores se organizaban en defensa de sus intereses.

AGN



Establecimiento industrial argentino de comienzos del siglo XX (hacia 1900).

AGN



Fábrica Bolsalona (c. 1950). Las nuevas medidas del gobierno justicialista repercutieron en una mayor producción del sector industrial.

de siglo XX en dos centrales: la Federación Obrera de la República Argentina –FORA– y la Unión General de Trabajadores –UGT–. En respuesta a esto, el Estado optaba sistemáticamente por la utilización prioritaria de estrategias represivas en el abordaje y la resolución de conflictos (como lo atestigua la sanción de la Ley de Residencia en 1902 y de la Ley de Defensa Social en 1910).

Las iniciativas por regular las relaciones laborales y reconocer ciertos derechos a la clase obrera fueron más bien tibias, aunque por su novedad en nuestro país, también pioneras. Entre ellas se destacan: en 1902, la sanción de la Ley de Descanso Dominical (que podríamos llamar la primera ley de trabajo); en 1907, la ley que regulaba el trabajo de mujeres y niños; el frustrado proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V.

González y la creación del Departamento de Trabajo en 1912, y la Ley de Accidentes de Trabajo de 1915.

Con el advenimiento de la Unión Cívica Radical al poder a partir de 1916, las modalidades de diálogo social aunque no fueron profundamente transformadas, tampoco permanecieron idénticas al período anterior. Hipólito Yrigoyen, el primero de los presidentes radicales, intentó posicionar al Estado como mediador entre empleadores y trabajadores pero también recurrió a la represión en más de un conflicto (como en los casos de la Semana Trágica en 1919 y la Patagonia Rebelde en 1921).

Luego de la Primera Guerra Mundial, la aún precaria industria nacional ingresó en una etapa de crecimiento. Sin embargo, fueron los años treinta el escenario de una ver-

dadera y profunda reconversión productiva de la economía nacional. La caída de la Bolsa durante 1929 había alterado el sistema económico mundial contrayendo fuertemente el comercio internacional. La economía argentina, tradicionalmente dependiente de las exportaciones de productos agropecuarios, fue forzosamente reorientada. La necesidad de reducir las importaciones al nivel de las alicaídas exportaciones con el objetivo de mantener equilibradas las cuentas nacionales motivó el estímulo al crecimiento del sector industrial, en vistas de reemplazar las manufacturas antes importadas por productos elaborados en la Argentina. Se iniciaba así el período de industrialización por sustitución de importaciones.

Al ritmo del florecimiento industrial, las clases obreras urbanas también se ensancharían rápida y exponencialmente: el número de trabajadores empleados en la industria aumentaría de 435.816 en 1935 a 1.056.673 en 1946 (James, 2006). Esta evolución se nutrió además del intenso proceso de migraciones internas desde las zonas rurales afectadas por la crisis hacia las grandes urbes, donde se ubicaban las nacientes industrias.

Sin embargo, las relaciones entre los sectores propietarios y los trabajadores no se modificaron al mismo ritmo que la economía y la sociedad.

A pesar de que se aceptaron diversas iniciativas legales vinculadas al ámbito laboral presentadas por los legisladores socialistas, la desocupación y las políticas represivas del gobierno minaban considerablemente la capacidad de negociación de los trabajadores.

La situación tendió en cierto modo a modificarse hacia mediados de la década, cuando el desempleo disminuyó y el Estado intervino como mediador en más de un conflicto entre empleadores y trabajadores, pero los resultados obtenidos distaban de ser los deseados: un alto porcentaje de huelgas se perdían o negociaban y el número de trabajadores favorecidos por la legislación había descendido fuertemente en la segunda mitad de la década del treinta (Murmis y Portantiero, 1987).

La conflictividad social continuó en aumento hasta los años cuarenta y las demandas insatisfechas no lograron ser canalizadas en un diálogo social capaz de conformar a los sectores obreros.

## EL TRABAJO DURANTE LOS AÑOS TREINTA

**“Jornadas sin horario [...] la hora de salida la fijaba el patrón. Toda la felicidad para una familia obrera consistía [...] en conservar el trabajo.”**

**“La explotación capitalista y la lucha de clases las aprendí primero en esa fábrica del año 30 que leyéndola en los libros.”**

**“Una cosa que recuerdo de los años 30 fue la manera en la que la trataban a la gente. Sentías que no tenías ningún derecho a nada. Todo parecía ser un favor que te hacían a través de la Iglesia o alguna caridad.”**

Testimonios de trabajadores. Daniel James, *Resistencia e integración. El Peronismo y la clase trabajadora argentina: 1946-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.

## UN FANTASMA RECORRE EUROPA

En octubre de 1929 se derrumbaba en los Estados Unidos la bolsa de valores de Wall Street y, con ella, el conjunto de la economía americana.

La brusca y extraordinaria caída de la producción, el estrepitoso descenso de los precios, el muy significativo aumento de la pobreza y el desempleo (agravado por la práctica inexistencia de sistemas de seguridad social) y la velocidad con la que la crisis se extendería por el resto del mundo occidental parecían presagiar aquello que aparecía como uno de los más catastróficos futuros para buena parte del mundo occidental: la caída del sistema capitalista de producción a nivel mundial.

Tales vaticinios parecían corroborarse en el hecho de que justamente aquel país que, en nombre del socialismo, había rehusado organizar su economía bajo parámetros capitalistas era el que atravesaba inmune esos años de crisis. En efecto, el exponencial crecimiento industrial de la URSS contrastaba muy marcadamente con la situación que atravesaban en aquel entonces los países del occidente capitalista.

En ese contexto, la necesidad de recuperar el crecimiento económico así como el temor a posibles estallidos sociales que impugnarán los propios fundamentos del modelo de organización socioeconómica motivó al presidente norteamericano Franklin Roosevelt a implementar en 1933 un ambicioso plan de reactivación sostenido en las ideas del economista inglés John Maynard Keynes: el New Deal. El programa aspiraba a conseguir los propósitos deseados por medio de una fuerte intervención del Estado que estimulara el consumo y, por tanto, la demanda interna. Pero el plan no tuvo el éxito esperado: luego de algunos años de crecimiento, una nueva crisis se desató hacia fines de 1937 (aunque de proporciones mucho menores a la de 1929).

Ya transcurrida la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), el mundo se polarizó y articuló en dos bloques liderados por las dos grandes superpotencias de posguerra: el occidente capitalista, encabezado por Estados Unidos y el oriente socialista, por la Unión Soviética. El mundo bipolar fue el escenario de una particular modalidad de enfrentamiento entre los bloques –la Guerra Fría– y de los enérgicos intentos por evitar la penetración ideológica del enemigo en territorio propio.

La crítica condición económica de los países del occidente capitalista luego de la guerra –observada como una situación hipotéticamente proclive a la difusión del ideario comunista– motivó el diseño de un formidable y voluminoso programa para la recuperación de la Europa capitalista financiado enteramente por los Estados



Pirámide del modelo capitalista (1911) publicado por *The Internacional Pub. Co.*, Cleveland, Ohio.

Unidos: el Plan Marshall. Sus objetivos no se relacionaban únicamente con la posibilidad de asegurar mercados para los productos norteamericanos, sino, fundamentalmente, con el afán de contener el avance del comunismo.

A su vez, en esas mismas circunstancias se consolidó en el occidente capitalista una nueva modalidad de Estado cuya principal finalidad residía en asegurar a los miembros de una comunidad condiciones de existencia dignas y crecientes niveles de bienestar: el Estado de bienestar keynesiano. Era este el modelo de Estado prototípico del sistema de producción que, nacido en los Estados Unidos a principios del siglo XX, ingresaba en aquel entonces en su apogeo: el fordismo. Este se caracterizaba por garantizar una producción masiva mediante la aplicación de innovaciones tecnológicas y del uso intensivo de mano de obra. Se trataba de un modelo capaz de atender una demanda en constante aumento, como necesaria consecuencia de una situación de pleno empleo, de posibilidades de acceso al crédito y de niveles salariales que integraban al sector trabajador a un consumo que excedía la mera subsistencia. Dicha organización socioeconómica era sostenida por el Estado keynesiano que regulaba los ritmos de la economía por medio de elevados grados de inversión y garantizaba el pleno empleo, situaciones que posibilitaban al conjunto de la sociedad el acceso al consumo.

## LA ARGENTINA PERONISTA

Hacia 1943, la nueva Argentina en proceso de industrialización contaba con una numerosa clase obrera. Para ese entonces solo una quinta parte de ella se encontraba organizada (James, 2006). Sin embargo, ya se había convertido en un actor político y social de peso. La expresión política más acabada de esa nueva sociedad fue el peronismo.

Su proyecto económico era profundizar el desarrollo de la actividad industrial orientando la producción hacia el consumo interno. Su proyecto político, construir una alianza de clases que reuniera a la burguesía y los trabajadores industriales y fuera capaz de respaldar el programa económico que pretendía realizar.

La noción de “comunidad organizada” daba sustento conceptual a la alianza de clases; suponía asimismo un intento de organización social que procuraba que la comunidad no se expresara mediante las particulares y fragmentadas voces de sus individuos, sino que lo hiciera por medio de un conjunto de estructuras representativas de los intereses de los distintos sectores. En la consecución del proyecto, el Estado adquirió un protagonismo inédito al reservarse para sí una tarea fundamental: si durante los años treinta había intervenido para intentar garantizar la estabilidad y la sustentabilidad de una economía en proceso de transformación, la meta que ahora se proponía era extender su injerencia al terreno social, de modo de convertirse en el eje de la articulación y la organización de la sociedad. En efecto, sería el Estado quien promovería el agrupamiento de los distintos sectores en organizaciones representativas de sus intereses y, al hacerlo, se constituiría en necesario mediador y árbitro de las relaciones entre ellos.

“Con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión [...] atrás quedarán para siempre la época de la inestabilidad y el desorden en que estaban sumidas las relaciones entre patrones y obreros”, sostenía Perón en el discurso de asunción al cargo de Secretario de Trabajo y Previsión, en diciem-



Plaza de Mayo, 17 de octubre de 1945.  
El 17 de octubre de 1945 marca el momento en que los sectores populares se incorporan definitivamente a la vida política argentina.

bre de 1943. En esas palabras se expresaba tempranamente el deseo de situar al Estado en el lugar de principal articulador y ordenador social, así como la convicción de que ello transformaría profundamente las relaciones laborales. En efecto, sería tarea del Estado asegurar estabilidad y orden en las relaciones sociales: estabilidad, mediante el diseño de un novedoso y exhaustivo marco normativo; orden, organizando a la sociedad de acuerdo a los preceptos contenidos en la noción de “comunidad organizada”.

Así se iniciaba una nueva etapa del diálogo social en la Argentina, con actores en pleno y continuo proceso de transformación y un Estado posicionado en el centro de la escena.

El objetivo de organizar a los distintos sectores sociales encontró, en el caso del sector empleador, serias dificultades para realizarse. El gobierno peronista tenía la intención de conformar una única central empresarial capaz de centralizar las voluntades y representar los intereses del conjunto de los sectores propietarios para incorporarlo de ese modo al diálogo social. Sin embargo, este objetivo chocaba contra un sector atravesado por numerosas fisuras internas, muy diversas valoraciones del proceso político que la Argentina recorría y diferentes niveles de



Reunión de una Cámara Regional Paritaria de Conciliación y Arbitraje, en 1943.

predisposición a actuar mancomunadamente con el gobierno y otros sectores sociales.

En ese contexto, el intento de Perón de crear una única central empresarial se vio varias veces frustrado. Recién en 1952 se fundó la Confederación General Económica (CGE), que estuvo conformada casi exclusivamente por medianos y pequeños empresarios (Brennan, 2002).

En 1954, un año antes de ser derrocado por un golpe de Estado, el gobierno intentó dar un marco legal a la organización del empresariado mediante la sanción de la Ley 14.295, también conocida como Ley de Asociaciones Profesionales de Empleadores. Esta norma determinaba la existencia de una organización patronal por sector industrial que sería la encargada de negociar con los trabajadores. Sin embargo, la normativa solo estuvo vigente hasta 1955.

En resumen, si bien no fue posible congregar al empresariado en una única central representativa de sus intereses, ni tampoco el marco normativo consiguió regular verdaderamente las modalidades de organización ni las maneras en que el sector se incorporaba al diálogo social, durante estos años, diversas organizaciones de menor calibre, de variado modo, se adaptaron a las reglas y los canales de comunicación que se proponían desde el Estado.

En el caso de los trabajadores, el proyecto de organización tuvo una evolución absolutamente diferente, no solo en cuanto al muy significativo número que se incorporó a las

AGN

© Colección Nuestro Siglo, Hyspamérica.

organizaciones representativas, sino también en relación a la profunda transformación de la estructura interna de los sindicatos.

En efecto, la política de estímulo a la afiliación sindical tuvo un éxito contundente: la cantidad de afiliados a los sindicatos pasó de 528.523 en 1945 a 1.532.925 en 1948, para luego ascender a 2.256.850 de trabajadores en 1954. Y si en 1943 se encontraba organizado el 20% de la fuerza laboral, en 1948 la tasa de sindicalización aumentaba al 30,5% para alcanzar en 1954 el 42,5% (Doyon, 2006).

Esta política de afiliación masiva fue acompañada por un novedoso marco normativo, cuya piedra angular lo constituyó el Decreto 23.852 de Asociaciones Profesionales, sancionado en 1945. Este contribuiría a conformar una estructura sindical altamente centralizada. Así, las organizaciones se estructurarían en federaciones nacionales que a su vez se articularían en una única central nacional: la Confederación General del Trabajo (CGT). Si bien se garantizaba el reconocimiento de cualquier organización gremial por medio de la inscripción en un registro, también se distinguía entre dos tipos de organizaciones: las simplemente inscriptas, de estatus similar a cualquier organización civil, y las organizaciones con personería gremial. De estas últimas existiría una sola por actividad, y serían las exclusivas portadoras del derecho a negociar los convenios colectivos de trabajo, situación que colocaba a las simplemente inscriptas en una posición de franca desventaja. A la par, dentro de esa estructura, la conducción nacional tendría amplias atribuciones sobre las seccionales locales: además de poder intervenirlas, sería quien negociara los convenios colectivos, quien decidiera cuándo ejercer el derecho a huelga y quien recibiera las cuotas y los aportes sindicales para luego distribuirlos entre las seccionales.

### LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La Ley 14.250, sancionada en 1953, daría forma al sistema jurídico de negociaciones colectivas. Ella disponía que lo acordado en un convenio colectivo regiría obligatoriamente las relaciones contractuales del conjunto de empresarios y trabajadores de la actividad objeto del convenio (independientemente de si estuvieran o no afiliados al sindicato partícipe de la negociación). La ley estableció también la "ultraactividad" de los convenios, esto es, su vigencia aun luego de su caducidad, hasta tanto no se sancionara uno nuevo.



© Miguel Rep

En su 200 años de peronismo. *Biografía no autorizada de la Argentina*, publicada en 2010 (Editorial Planeta), el humorista gráfico Miguel Rep reelabora una representación de Juan Domingo Perón con el lenguaje gráfico de la década del cuarenta, habitual en los afiches y propagandas oficialista de la época.

El diseño normativo contenía una serie de principios que tendían a proteger a los trabajadores de las arbitrariedades patronales y a situarlos en una posición de menor debilidad relativa a la hora de establecer un diálogo con los empresarios: el decreto de asociaciones profesionales consignó el derecho sindical a la negociación colectiva, calificó como "práctica desleal" la negativa empresarial a negociar, garantizó la estabilidad en sus empleos y protegió de posibles castigos o represalias patronales a los dirigentes y funcionarios del sindicato. También sancionó un conjunto de reformas que tendió a limitar la autoridad de los empleadores dentro de las empresas: entre ellas se destacan la introducción de la figura de la "antigüedad" y la garantía del reconocimiento de una igual remuneración por idéntica tarea (denominada "escalafón").

La transformación de las relaciones laborales también incluyó beneficios adicionales para el trabajador, como el aguinaldo, las vacaciones pagas, las licencias con goce de sueldo para estudiantes, trabajadores próximos a contraer matrimonio o que hubieran sufrido el fallecimiento de un familiar directo, el pago de un adicional en relación a la antigüedad y una asignación mensual por hijo.

Otras decisiones tendieron a reacomodar socialmente a las clases trabajadoras en una posición absolutamente novedosa en relación a su historia reciente. Por ejemplo, la sanción, en 1944, del Estatuto del Peón Rural, que regulaba las tareas de los trabajadores rurales; la creación de los Tribunales de Trabajo y del Instituto Nacional de Previsión Social (ese mismo año); la incorporación en 1949 de los derechos del trabajador a la Constitución nacional (artículo 14 bis), y la creación, entre 1943 y 1955, de las cajas de jubilaciones de empleados de comercio y de obreros industriales, que ampliaron el número de trabajadores que podían acceder a una jubilación; además de la intensa acción social desplegada por la Fundación Eva Perón.

La transformación de las relaciones laborales también incluyó beneficios adicionales para el trabajador, como el aguinaldo, las vacaciones pagas, las licencias con goce de sueldo para estudiantes, trabajadores próximos a contraer matrimonio o que hubieran sufrido el fallecimiento de un familiar directo, el pago de un adicional en relación a la antigüedad y una asignación mensual por hijo.

Otras decisiones tendieron a reacomodar socialmente a las clases trabajadoras en una posición absolutamente novedosa en relación a su historia reciente. Por ejemplo, la sanción, en 1944, del Estatuto del Peón Rural, que regulaba las tareas de los trabajadores rurales; la creación de los Tribunales de Trabajo y del Instituto Nacional de Previsión Social (ese mismo año); la incorporación en 1949 de los derechos del trabajador a la Constitución nacional (artículo 14 bis), y la creación, entre 1943 y 1955, de las cajas de jubilaciones de empleados de comercio y de obreros industriales, que ampliaron el número de trabajadores que podían acceder a una jubilación; además de la intensa acción social desplegada por la Fundación Eva Perón.

## DECADENCIA DEL FORDISMO Y EMERGENCIA DEL TOYOTISMO

La denominada “Crisis del Petróleo” acaecida en 1973 y motivada por el súbito aumento de los precios del petróleo aceleró la decadencia del modelo de producción hegemónico desde las primeras décadas del siglo XX: el fordismo.

La caída de la productividad y el estancamiento económico con inflación (“estanflación”) ya habían puesto en jaque al modelo fordista; sin embargo, el aumento del precio de su insumo fundamental –el petróleo– precipitó su derrumbe. En ese contexto, para que el capital continuara con su proceso de valorización se hacía necesario organizar el sistema de producción bajo nuevas formas. Surgiría así el toyotismo. Este modelo reemplazó, mediante una reorganización de las condiciones de producción, la noción fordista de “producción masiva”.

El nuevo diseño buscó abaratar los costos de fabricación al reemplazar la utilización intensiva de mano de obra por la incorporación constante de tecnología. Introdujo así en la industria mayores niveles de flexibilidad para satisfacer las cambiantes demandas del mercado. La concreción de esos obje-

tivos requirió del debilitamiento de la posición de los trabajadores y de sus organizaciones, así como del desconocimiento de los derechos y protecciones adquiridos en la etapa fordista. En paralelo a la emergencia del toyotismo, los grandes capitales internacionales comenzaron a priorizar su valorización en el sistema financiero antes que en el productivo. Así, el capital se volvió volátil, es decir, capaz de desplazarse instantáneamente por lugares remotos del globo, lo cual requería que se lo desligara de cualquier tipo de regulación. De tal modo, la actividad financiera desplazó a la industrial del centro de la escena.

En consonancia, surgió un nuevo tipo de Estado, adecuado a las nuevas condiciones de producción. Un Estado que dejaría de garantizar el pleno empleo y el acceso masivo al consumo, como lo había hecho durante el fordismo; un Estado que tampoco establecería regulaciones frente a los movimientos de capitales. Muy por el contrario, impotente frente a ellos, solo intentaría atraerlos apelando a diversas estrategias de seducción.

En efecto, la Argentina peronista legaría una sociedad en la cual los trabajadores fueron incluidos como parte integrante mediante el reconocimiento de derechos, del acceso al consumo, a beneficios salariales y extra salariales, a la seguridad social y, fundamentalmente, por la posibilidad de hacer oír su voz al considerarse parte de un colectivo (la clase obrera) cuyos intereses era absolutamente legítimo defender.

En conclusión, aquello que emerge en la Argentina, toma forma y se consolida con el peronismo es lo que Robert Castel denominó “sociedad salarial”, caracterizada por “Una nueva relación salarial, a través de la cual el salario dejó de ser la retribución puntual de una tarea. Aseguraba derechos, daba acceso a prestaciones fuera del trabajo (enfermedades, accidentes, jubilación), y permitía una participación ampliada en la vida social: consumo, vivienda, educación, e incluso

[...] ocios” (2009: 326).

Castel continúa describiendo de este modo estos nuevos rasgos de la sociedad argentina: “El rasgo común de estos logros consiste en que contribuían a estabilizar la condición obrera creando distancia con la inmediatez de la necesidad. En tal sentido, la condición obrera difería mucho de la condición proletaria de los inicios de la industrialización, signada por una vulnerabilidad incesante. También en ese sentido se puede hablar de integración: la clase obrera fue ‘repatriada’ desde la posición de cuasi exclusión que ocupaba entonces, en el margen extremo de la sociedad” (2009: 348).

Ese modelo social de ninguna manera acaecía con la subordinación de la clase obrera, pero sí la integraba a la sociedad de una manera profundamente novedosa: el salario no era solo una mera remuneración por

la labor realizada, tampoco era únicamente la garantía de acceder a un conjunto de servicios y beneficios que mejoraban sustancialmente la calidad del vida del trabajador, era también –y esencialmente– un estatus que le daba la posibilidad de posicionarse en la sociedad y frente al resto de los sectores sociales –fundamentalmente, frente a los sectores propietarios– en un lugar de mayor fortaleza relativa. La sociedad salarial y el Estado de bienestar keynesiano no desarticulaban la estructura de clases propia de una sociedad capitalista, pero sí dieron lugar a un diálogo entre los actores sociales en unas condiciones de simetría inéditas en una economía capitalista.

## EL DIÁLOGO SOCIAL IMPOSIBLE

El golpe de Estado que derrocara a Perón en septiembre de 1955 inauguraría una etapa signada por la imposibilidad de enterrar definitivamente la Argentina peronista o de reconstituirla.

La permanente alternancia entre gobiernos civiles consagrados en elecciones en las que el peronismo estaba proscrito y gobiernos de facto encabezados por las Fuerzas Armadas será una de las tantas expresiones de una disputa que enfrentará violentamente a distintos sectores de la sociedad.

De tal modo, a lo largo de estos años, los conflictos laborales estarán profundamente atravesados por los antagonismos políticos. La clase obrera y sus organizaciones no encarnarán únicamente un reclamo sectorial por el mejoramiento de las relaciones laborales, sino que además se constituirán en los principales portavoces de aquella Argentina peronista que otros sectores sociales intentaban sepultar.

En esos años atravesados por frecuentes golpes de Estado y gobiernos dictatoriales que no vacilaban en apelar a la represión para resolver los conflictos sociales, la única alternativa que pareció hallar respuesta fue el surgimiento de organizaciones que optaban por la lucha armada como vía hacia la revolución y el aumento generalizado de la violencia política; en general, esto manifestaba la imposibilidad de conciliar posiciones profundamente contradictorias y de dirimir las oposiciones entre sectores por medio de un diálogo armonioso.

## LA ARGENTINA NEOLIBERAL

### DICTADURA

A partir del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, la sociedad salarial nacida treinta años antes comenzaría a desmoronarse violenta y drásticamente. De sus cenizas emergió una nueva configuración societaria.

Decidida a realizar un ambicioso proyecto de disciplinamiento social, la última dictadura militar emprendió la consecución de sus objetivos apelando a un nivel de represión absolutamente inédito en la historia argentina. El terrorismo de Estado fue, efectivamente, la cara más evidente y brutal del exitoso intento de subordinar a importantes sectores sociales que habían tocado más de una fibra sensible a unas clases dominantes incapaces durante largos años de construir por la vía democrática un modelo de sociedad acorde a su voluntad e intereses.

En relación a los trabajadores, la Junta Militar tomó algunas decisiones para “domesticar” a un sector que consideraba excesivamente indócil: disolvió la CGT, intervino los sindicatos, suprimió las actividades gremiales y el derecho de huelga (que fue considerada un delito); eliminó las convenciones colectivas en materia salarial, de modo que el Estado pasó a fijar los salarios y, finalmente, ejerció el secuestro y asesinato de dirigentes y activistas sindicales.

Pero si las torturas, desapariciones y todo el amplio abanico de violencias físicas y psicológicas fueron el aspecto más ostensible del proyecto disciplinador, su otra cara, la política económica, se mostró tan indeleble como la anterior.

En efecto, la estructura de la economía argentina fue profundamente rediseñada, pero no a partir de una supuesta crisis terminal del modelo industrial de sustitución de importaciones vigente hasta el momento: de hecho, la industria nacional había atravesado entre 1963 y 1973 el más largo período de crecimiento ininterrumpido de su historia. Por el contrario, las motivaciones de la reestructuración eran más políticas que económicas: servirían más a la concreción del proyecto político trazado



AGN

Tropas en la Plaza (1976). Imagen habitual bajo la dictadura más terrible y cruel que padeció la sociedad argentina en toda su historia.

por la dictadura, que a un pretendidamente necesario reacomodamiento de los índices macroeconómicos.

Por un lado, se produjo una apertura comercial que permitió el ingreso prácticamente irrestricto de productos importados; por el otro, la liberalización de los mercados (en particular del financiero, por medio de la reforma de 1977) reorientó el proceso de valorización del capital y lo desvió de las actividades productivas para centrarlo en el sistema financiero. Estos fueron los pilares de una política económica que destruyó buena parte del tejido industrial que había crecido en el país a partir de la Primera Guerra Mundial. Sin dudas, al calor de las transformaciones económicas, el mapa social se reconfiguraría de manera inevitable.

Como explica Villarreal (1984), antes de la dictadura la estructura social era “heterogénea por arriba y homogénea por abajo”: entre los sectores propietarios se hallaban una burguesía terrateniente (a su vez relativamente fragmentada), grandes empresarios industriales (nacionales y extranjeros) y empresarios medios, en su

mayoría vinculados al mercado interno. Por su parte, entre los sectores populares se encontraban la clase trabajadora rural (tradicionalmente, poco numerosa) y un mercado de trabajo urbano articulado en torno a la producción manufacturera, que situaba a la clase obrera industrial como un sector netamente hegemónico.

Sin embargo, al término de la dictadura y como consecuencia de las decisiones que se tomaron en materia económica, aquel ordenamiento se había invertido: la estructura social había pasado a ser “homogénea por arriba y heterogénea por abajo”. El proceso de centralización y concentración del capital había debilitado o directamente excluido del mercado a aquellos empresarios incapaces de competir en las nuevas condiciones, que fueron finalmente fagocitados por un reducido conjunto de grupos oligopólicos que había emergido de la dictadura como sector dominante. A su vez, la desindustrialización, el avance del sector de los servicios, la aparición de modalidades precarias de empleo y el aumento del desempleo diferenciaron salarialmente a los sectores populares, a la par que

## LA REFORMA FINANCIERA

“La reforma financiera representa un hito fundamental en el proceso [de transformación económica emprendido por la dictadura]. En marzo de 1976 se había producido un desplazamiento del poder político y social que requería cambios estructurales para contener un posible retroceso político que repercutiera en lo económico, la intervención de los sindicatos no había suprimido la presencia de los dirigentes anteriores en la vida social del país ni la prohibición de actividades políticas había anulado a los clásicos dirigentes del sector; la economía seguía funcionando, en lo esencial, igual que antes y con un golpe de timón podía retomar senderos aparentemente superados. El cambio más importante de toda la etapa derivaba del aliento a un sistema financiero-especulativo cuya impetuosa acción, a comienzos de 1976, había derribado las últimas barreras defensivas del gobierno peronista. En junio de 1977 ese desplazamiento del poder económico quedaba sancionado y se estructuraba orgánicamente. El nuevo mercado financiero, a partir de entonces, se iría convirtiendo en la valla más importante contra cualquier intento de retroceder en el camino emprendido.”

Jorge Schvarzer, *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*, Buenos Aires, Centro de investigaciones sociales sobre el Estado y la administración, 1983, p. 53.

los fragmentaron en distintos grupos: obreros, empleados, independientes o cuentapropistas y marginales o desocupados dieron forma a este novedosamente híbrido sector.

Así se derrumbó esa particular configuración social que fue la sociedad salarial y, en su caída, arrastró ineluctablemente a aquellos sectores decididos a sostenerla, violentamente diezmados y lacerados por el terrorismo de Estado. En efecto, la política de desindustrialización desarticuló precisamente los sectores cuya existencia —aún desgarrada por la represión estatal, que los había elegido como blanco privilegiado— era la condición de posibilidad para reconstruir el modelo social y económico que la dictadura había venido justamente a dismantelar.

Como bien propone Jorge Schvarzer, las transformaciones políticas y sociales perpetradas en la Argentina durante los años de plomo no fueron únicamente la irremediable consecuencia de las transformaciones económicas emprendidas por la dictadura, sino su más decidida finalidad.

La sociedad salarial había sido posible por un particular diseño social que ubicaba a trabajadores y empresarios en una situación de paridad inédita en la historia argentina. La homogeneidad de los primeros y la he-

terogeneidad de los segundos modelaban un diálogo social, patrones de interacción y relaciones de fuerza que habían permitido a los sectores populares argentinos constituirse como parte legítimamente integrante de la sociedad. Sin embargo, las transformaciones económicas que la dictadura militar realizó y sostuvo mediante el terrorismo de Estado dieron forma a un nuevo mapa social caracterizado por una marcada asimetría entre trabajadores y empresarios; asimetría que a su vez iría en aumento durante los años siguientes.

Estos cambios no solo alterarían muy profundamente la estructura socioeconómica argentina, sino que también dificultarían notablemente la reedición futura de las antiguas alianzas políticas y sociales que habían posibilitado la emergencia de la sociedad salarial.

## DEMOCRACIA

El retorno a la democracia en 1983 no solo no cumplió con las expectativas de quienes aspiraban a recuperar al menos algunos aspectos de aquella configuración social que la dictadura había sepultado, sino que incluso consolidó ese nuevo esquema de sociedad al



AGN



AGN



AGN

Tres momentos emblemáticos del gobierno del radical Raúl Alfonsín (1983-1989): la euforia popular durante su asunción, el Juicio a las Juntas Militares responsables del terrorismo de Estado y los levantamientos militares de 1987, que buscaron acallar el reclamo de justicia y esclarecimiento del pasado reciente impulsado por los organismos de DDHH.

profundizar algunos de sus atributos.

En 1989, el gobierno de Raúl Alfonsín concluía abruptamente a causa de la crisis hiperinflacionaria sucedida ese mismo año. La asunción de Carlos Menem terminó de instalar una astuta interpretación de la hiperinflación que ubicaba sus causas más profundas en un presunto colapso del modelo de Estado intervencionista, regulador y distribucionista, propio de la sociedad salarial y del modelo industrialista. Según esta lectura, se trataba de reestructurar radicalmente una economía en situación crítica y de dismantelar el modelo de Estado característico de un tiempo que se buscaba dejar atrás.

Con miras a ello, por un lado, el Plan de

Convertibilidad serviría para controlar la inflación; por el otro, las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado modificarían el rol del Estado en la economía por medio de la eliminación de subsidios (especialmente los vinculados a la actividad industrial) y de la privatización de la gran mayoría de las empresas públicas y el sistema de pensiones. “Nada de lo que deba ser estatal permanecerá en manos del Estado”, se aventuraba a afirmar el entonces ministro Roberto Dromi, al presentar lo que llamó “Decálogo menemista de la reforma del Estado”. Así se traslucía no solo la voluntad privatizadora, sino también el afán de reorganizar el Estado y de redefinir los modos en los que se intervendría en la esfera económica.

Como señala Eduardo Basualdo en “Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa: el auge y la crisis de la valorización financiera”, durante estos años se asistió al “tránsito de una economía industrial hacia una financiera, agropecuaria y de servicios” mediante una brusca apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros, la desregulación de otros mercados, el intenso proceso de extranjerización de la economía y la mencionada modificación del rol del Estado (Basualdo, 2003).

Como saldo de las transformaciones, se consolidó el proceso de concentración y centralización del capital y se destruyó (o se integró forzosamente a un reducido grupo de oligopolios) gran cantidad de unidades económicas. Por otra parte, las actividades financieras pasaron a ser el eje de la acumulación de capital debido al diferencial positivo entre las tasas de interés internas e internacionales, y también en relación al rentable negocio de las privatizaciones (que culminó inexorablemente en la fuga de capitales). A su vez, aquella parte del tejido industrial que había sobrevivido a la dictadura fue prácticamente desmantelado: entre 1993 y 1999, el peso del PBI industrial en el PBI total disminuyó un 10% (Schorr, 2003), y ya en 1993 la cantidad de establecimientos industriales era similar a la de 1946. Por último, la deuda externa aumentó exponencialmente: entre 1991 y 2001 la deuda estatal pasó de 52.739 a 88.529 millones de dólares y la deuda externa total aumentó de 61.337 a 140.242 millones de dólares (Basualdo, 2003).

#### EL MODELO ECONÓMICO DE LA DICTADURA SEGÚN EL MINISTRO DE ECONOMÍA DE LA ÉPOCA, JOSÉ ALFREDO MARTÍNEZ DE HOZ

“Nosotros iniciamos un poco el proceso de enseñanza, de maduración, de lo que era la orientación moderna de una economía productiva. Y al final, después del 89, la gente misma pedía esa orientación. Y yo creo que ese es el espíritu que capta Menem cuando asume la presidencia. Cavallo y los ministros que lo antecedieron fueron también en ese sentido. Dieron la orientación económica en líneas, en las grandes líneas, en las grandes bases, que eran prácticamente las mismas que las nuestras.”

Revista *Tres puntos* (entrevista), 25 de septiembre de 2002.

#### Evolución del empleo y la pobreza entre 1991 y 2001

	1991	2001
Desempleo	6%	18%
Subempleo	8%	16%
Población pobre	21,5%	35,4%
Población indigente	3%	12%

Fuente: Basualdo, 2003.

#### Condición de ocupación y grado de sindicalización entre 1975 y 2002

Condición del trabajador	1975	2002	Evolución 1975/2002
Asalariados sindicalizados	3.662.844 (35%)	3.381.498 (22%)	- 281.346
Asalariados registrados no sindicalizados	2.209.451 (21%)	2.514.447 (16%)	+ 304.996
Asalariados no registrados	1.468.074 (14%)	2.774.562 (18%)	+ 1.306.488
No asalariados	2.714.931 (26%)	3.371.864 (22%)	+ 656.933
Desocupados	364.700 (3,5%)	3.298.229 (21,5%)	+ 2.933.529
<b>Total (población económicamente activa)</b>	<b>10.420.000 (100%)</b>	<b>15.340.600 (100%)</b>	<b>+ 4.920.600</b>

Fuente: Elaborado a partir de Palomino, 2003.

A la par que se reestructuraba la economía, el mundo del trabajo también se transformaba considerablemente por medio de una profunda modificación del marco regulatorio. Así, se eliminó la indexación salarial y se condicionaron las variaciones salariales a la evolución de la productividad (Decreto 1.334/91); disminuyeron las indemnizaciones por despido, los aportes patronales a la

seguridad social y las asignaciones familiares; se limitó el derecho de huelga; se modificó el régimen de vacaciones; se introdujeron el período de prueba y el régimen de pasantías (durante el cual el empleador no debería pagar aportes jubilatorios ni, en caso de despido, indemnización) y se incorporaron modalidades de contratación temporaria. A su vez, se realizaron importantes y exitosos

## LOS NUEVOS MODOS DE EXPRESIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES LUEGO DEL NEOLIBERALISMO

Ya a principios de los años noventa, la aparición de alternativas sindicales –el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)–, motivada por el acompañamiento de la CGT a las decisiones fundamentales del gobierno de Menem, fue una de las expresiones de las transformaciones que el neoliberalismo había suscitado en los modos de organización de los trabajadores.

De hecho, las organizaciones sindicales, tal y como estaban estructuradas, eran incapaces en estas circunstancias de contener y representar a las ahora híbridas clases trabajadoras, cuyas modalidades de acción también debían ser necesariamente actualizadas a los nuevos escenarios. A fines del siglo XX, los obreros industriales dejaron de ser quienes protagonizaban las acciones reivindicativas de los sectores populares (como lo habían hecho desde la década del treinta) y quienes expresaban con mayor vigor sus posicionamientos frente a los rumbos políticos que el país tomaba. Ese lugar fue ocupado, en parte, por trabajadores estatales y docentes, y también por pequeños pueblos del interior que producían “estallidos sociales” o “puebladas” (que incluían movilizaciones en las que participaba la casi totalidad de sus habitantes y actos de violencia contra blancos cargados de simbolismo político como edificios públicos o casas de políticos). Pero, fundamentalmente, por un nuevo actor, hijo dilecto de las políticas neoliberales

y la desarticulación del tejido social, y que no podía ser representado por las tradicionales estructuras sindicales: el conjunto de los movimientos de desocupados y piqueteros.

Estos movimientos fueron la cabal expresión de esos sectores que habían quedado absolutamente al margen de una sociedad que, tal y como había sido rediseñada, no solo no guardaba ningún lugar para ellos, sino que ni siquiera avizoraba tenerlo a futuro. Eran los “no integrados y sin duda inintegrables” (Castel, 2009).

La modalidad de expresión de estos “inintegrables” también es fiel ilustración de las transformaciones de esa sociedad configurada durante el último cuarto del siglo XX. En efecto, durante la vigencia del modelo industrial, la huelga era el principal instrumento de presión y expresión de los reclamos de los sectores populares, ya que, justamente, en una economía productiva como aquella, una medida de esta clase logra ser incisiva y efectiva al embestir contra su región medular: la producción de bienes. Sin embargo, en una economía financiera y de servicios como la que forjaron las políticas neoliberales, la huelga pierde lógicamente su vigor dado que la producción no es ya el eje del modelo. Así, el corte de ruta se convierte en la forma de acción prioritaria: previsible elección de quienes ya no pueden detener la elaboración de mercancías (por no ser parte de ella), sino únicamente su circulación.

esfuerzos por descentralizar la negociación colectiva: mientras que entre 1988 y 1993 el 77% de las negociaciones habían sido centralizadas, entre 1991 y 1999 el 60% de ellas se realizó a nivel de empresa (Giosa Zuazúa,

2005); y si en 1991, de un total de 31 convenios, 29 fueron por actividad y 2 por empresa, en 1999, de un total de 79, 16 fueron por actividad y 63 por empresa (Neffa, 2005).

Estas modificaciones atentaron y continua-



Fabian Maldonado / Télam



AGN



AGN

Arriba, corte de la ruta nacional 11 en Resistencia, Chaco, el 16 de agosto de 2005. En el centro, cartoneros trabajando en la provincia de Buenos Aires. Abajo: saqueos del 19 de diciembre de 2001. Tres imágenes paradigmáticas de la herencia dejada por la aplicación de políticas neoliberales en la Argentina de fines del siglo XX. Desocupados que logran visibilidad cortando la circulación de caminos, puentes y rutas; excluidos que revuelven basura para alimentarse y recoger cartones que cambian por “migajas” de dinero; saqueos a supermercados que inauguran la rebelión popular del 19 y 20 de diciembre de 2001 contra políticas que llevaron a la sociedad argentina a niveles de empobrecimiento y exclusión inéditos en su historia contemporánea.

ron desestructurando la posición que, merced al reconocimiento de un conjunto de derechos y protecciones, la clase trabajadora había adquirido en tiempos de la sociedad salarial, debilitando así de modo muy considerable su capacidad negociadora.

Concretamente, era aquel modelo socie-

tario el que seguía siendo desarticulado: la implementación de un nuevo marco normativo para las relaciones laborales, la redefinición del rol del Estado, las transformaciones económicas y las devastadores consecuencias sociales aparejadas a ella (entre las que se incluían el exponencial aumento del de-

sempleo, la difusión de modalidades precarias de trabajo y el brutal incremento de la pobreza) prosiguieron y concluyeron el dismantelamiento de la sociedad salarial. Los años noventa fueron escenario de la consolidación de aquel diseño social que había comenzado a forjarse durante la dictadura.

## LA OIT Y EL FOMENTO DEL DIÁLOGO SOCIAL

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue fundada en 1919, después de la Primera Guerra Mundial y cuenta hoy en día con 178 países miembros.

El “bienestar común”, entendido como “bienestar material” y “desarrollo espiritual” de todos los seres humanos, y “la lucha contra la necesidad” y contra “la injusticia, miseria y privaciones” son valores y objetivos fundamentales y universales inscritos en la Constitución de la OIT al servicio de la finalidad más específica y genuina de la Organización que es la justicia social. Por ello no puede dejar de dar una orientación específica a los medios y garantías que, para su realización, contempla dicha Constitución, es decir, decisiones, medidas, acuerdos nacionales e internacionales, políticas, programas, reglamentaciones y, por supuesto, el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva como medio de justicia social.

### Recomendación 113 de la OIT (1960) sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional)

Esta recomendación establece que deberían ser adoptadas medidas apropiadas a las condiciones nacionales para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración, en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de



Apertura de la 97ª Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 28 de Mayo de 2008.

trabajadores, así como entre las propias organizaciones, para la realización de los siguientes objetivos:

- Fomentar la comprensión mutua y las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones, a fin de desarrollar la economía en su conjunto o algunas de sus ramas, de mejorar las condiciones de trabajo y de elevar el nivel de vida.
- Permitir el examen conjunto, por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de cuestiones de interés mutuo, a fin de llegar, en la mayor medida posible, a soluciones aceptadas de común acuerdo.
- Lograr que las autoridades públicas competentes recaben en forma adecuada las opiniones, el asesoramiento y la asistencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto de cuestiones tales como:
  - i) la preparación y aplicación de la legislación relativa a sus intereses;
  - ii) la creación y funcionamiento de organismos nacionales, tales como los que se ocupan de organización del empleo, formación y readaptación profesionales, protección de los trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, productividad, seguridad y bienestar sociales; y
  - iii) la elaboración y aplicación de planes de desarrollo económico y social.

## LOS LEGADOS DEL NEOLIBERALISMO Y LOS DESAFÍOS DEL PRESENTE

**E**l pesado legado que hereda la sociedad argentina de lo que podría llamarse sus “años neoliberales” no es simple de revertir. El proceso requiere de la reconstitución de un tejido social que ha sido desarticulado y de la reinclusión de sectores que quedaron literalmente excluidos de la comunidad.

En nuestro país, las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 señalaron el colapso de un modelo de acumulación que generó niveles de pobreza y desigualdad incomparables con ningún otro momento de la historia argentina.

Ya en los comienzos del nuevo milenio, en la agenda del diálogo social persistían, como asuntos pendientes, todavía preocupantes niveles de pobreza y exclusión, distintas modalidades precarias de empleo, considerables niveles de desempleo y, en general, inquietantes desigualdades sociales. Sin embargo, tras el colapso del neoliberalismo, el siglo XXI se ha constituido en el escenario, en buena parte de Latinoamérica –incluida la Argentina–, de importantes transformaciones.

Así, el movimiento sindical ha reaparecido en escena recobrando parte de su vigor y posicionándose nuevamente como herramienta de los trabajadores para la defensa de sus derechos y la expresión de sus demandas; los nuevos movimientos sociales se consolidan como organizaciones también representativas de los sectores populares; es posible observar una revitalización de la actividad política, que vuelve a ocupar centralidad en la vida social y, en los últimos años, han asumido el poder gobiernos fuertemente críticos de las gestiones neoliberales precedentes.

En este período, el Estado ha recuperado protagonismo como articulador social: al establecer ciertas regulaciones al mercado, al volver a hacerse cargo de algunos servicios públicos fundamentales privatizados durante el neoliberalismo, al reforzar y actualizar el sistema de seguridad social y al reposicionarse como mediador entre trabajadores y empresarios. En la actualidad, el Estado es un activo partícipe de la interacción entre empresarios y trabajadores. De tal modo,



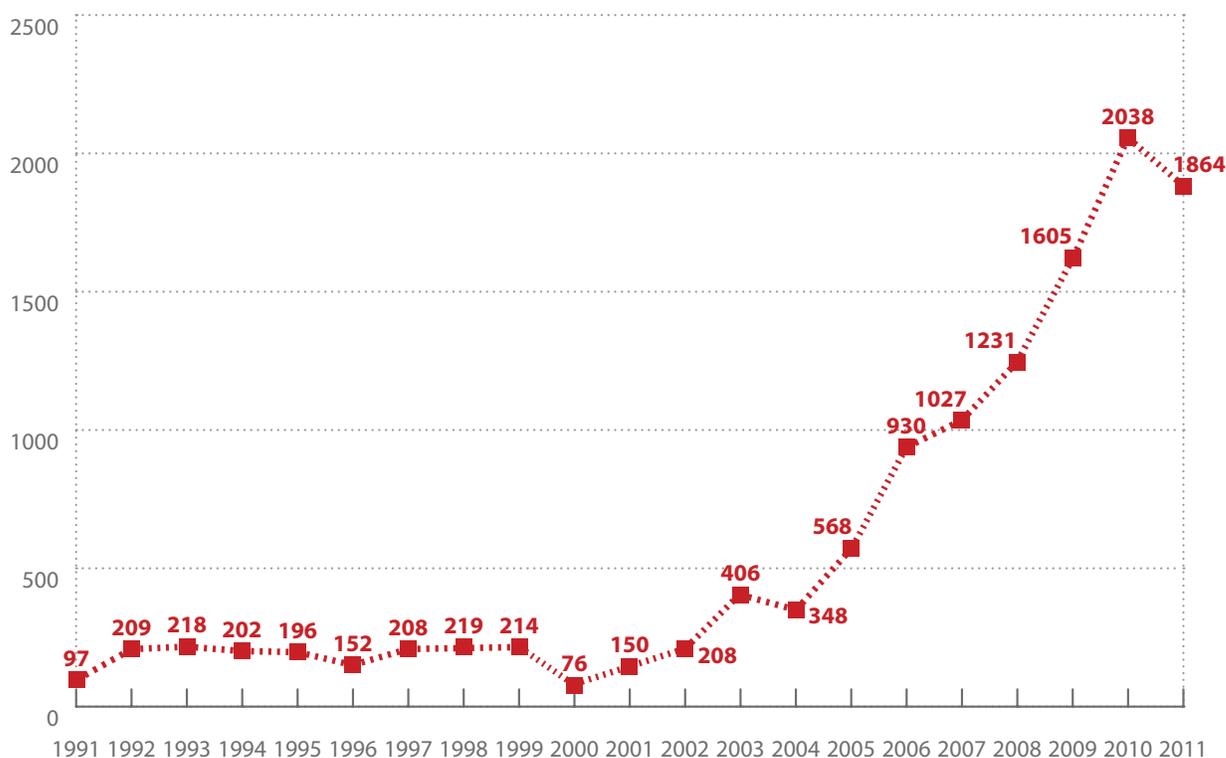
© Pascual Belvedere / Télam

**Asambleas barriales.** De la totalidad de asambleas barriales porteñas que florecieron con motivo de la crisis del 20 de diciembre de 2001 solo siguen funcionando alrededor de un tercio.

se restauró después de casi veinte años el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, órgano presidido por el Ministerio de Trabajo e integrado por representantes del Ministerio de Economía y de diversas organizaciones sectoriales. A su vez, se fomentó la actividad

de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral (CTIO) y de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA). Y el promedio anual de acuerdos y convenios laborales, así como su cobertura, aumentó notoriamente en relación a la última década

### NÚMERO DE CONVENIOS Y ACUERDOS HOMOLOGADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO 1991 - 2011



Los datos muestran la evolución de los convenios y acuerdos colectivos celebrados por los representantes de los trabajadores y de los empleadores, homologados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el marco de la Ley N°14.250.

**Fuente:** Secretaría de Trabajo, MTEySS

gistrado y reducción de la desocupación, se altera la matriz de poder entre empresas y trabajadores. Así, la dinámica de la negociación colectiva salarial y el crecimiento de la afiliación son ejemplos del peso que adquiere el sindicato en el sistema de relaciones laborales.

Mientras en etapas anteriores se expandieron los acuerdos y convenios que negociaban cláusulas de flexibilización; desde el 2001, la negociación salarial es el principal contenido en estas instancias. Así, la negociación colec-

tiva pasa a caracterizarse por el predominio de las cláusulas salariales y adquiere un rol central en la determinación salarial y como mecanismo de diálogo social para la resolución de la puja distributiva (MTEySS, 2010), reduciendo el grado de discrecionalidad empresarial para definir la política salarial en el marco de la negociación colectiva.

Es indudable que resta mucho camino por recorrer. Sin embargo, las sendas que hoy recorren nuestro país y Latinoamérica son bien diferentes respecto de aquellas que

transitaron hacia fines del siglo pasado. La reconstitución de los actores que protagonizaron históricamente el diálogo social y el reposicionamiento del Estado en el centro de la escena son algunos de los datos que dan cuenta del intento de los últimos años por reconstituir el tejido social deshecho a fines del siglo XX. Los tiempos venideros podrán ser o no el escenario de una consolidación y profundización de la reconstrucción emprendida: el proceso histórico se encuentra en tránsito y abierto a múltiples destinos. ■

## ACTIVIDADES

### GUÍA DE LECTURA

Las siguientes preguntas recuperan los ejes centrales del módulo Diálogo Social. Le proponemos responderlas como un ejercicio de lectura analítica del texto:

- a. ¿Cómo se define el *diálogo social* y cuáles son sus distintas modalidades?
- b. Identifique las condiciones básicas que requiere el establecimiento del *diálogo social*.
- c. ¿Qué instrumentos puede utilizar un Estado interesado en la vigencia del trabajo decente, para moderar los desequilibrios de poder existentes entre los distintos actores que conforman la sociedad? Ejemplifique.
- d. Analice las tendencias del capitalismo mundial, desde la Revolución Industrial hasta nuestros días. Luego, construya una periodización donde conceptualice, para cada etapa, el sistema de producción dominante, el rol de los Estados, la organización de los trabajadores y las condiciones para el *diálogo social*.
- e. Caracterice a los sectores trabajadores urbanos y sus organizaciones en la Argentina de principios del siglo XX. Analice las respuestas de los gobiernos oligárquicos (1880-1916) y de los democráticos (1916-1930) frente a sus demandas y luchas. Señale las rupturas y continuidades que encuentre en tales políticas.
- f. Explique la noción de *comunidad organizada* que promueve el Peronismo (1946-1955) y el rol asignado al Estado para su concreción. Luego, analice los resultados de tal política entre trabajadores y empleadores.
- g. Explique por qué se identifica al Peronismo (1943-1955) con la expresión más acabada en la Argentina de la *sociedad salarial*.
- h. ¿Por qué se habla de *diálogo social imposible* para caracterizar el período que se extiende entre 1955 y 1976?
- i. Analice las medidas político-económicas de la última dictadura militar (1976-1983). ¿Por qué se afirma que las mismas sirvieron al *desmantelamiento de la sociedad salarial*?
- j. Analice la configuración económica y social legada por la última dictadura a la democracia restaurada en 1983, así como su consolidación durante la década de 1990.
- k. Identifique los nuevos actores sociales que, entre los sectores populares, emergen en la Argentina neoliberal. Analice sus formas de organización y de lucha. Señale diferencias respecto a la *sociedad salarial*.

### ACTIVIDAD Nº 1

#### “UNA” PERIODIZACIÓN DE LA HISTORIA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

A continuación presentamos *una* periodización de la historia argentina (desde fines del siglo XIX hasta la actualidad) con eje en los cambios que se produjeron en el modelo económico o de acumulación. El cuadro contiene, además, caracterizaciones sobre la esfera política. Analícelo y, valiéndose de la información brindada en el módulo, complete las partes coloreadas en gris, incorporando, en cada uno de los períodos, una conceptualización sobre las políticas del Estado respecto al conflicto y el diálogo social. Caracterice, además, en todos los planos, el período abierto a fines del año 2001. Finalmente, vierta en la última columna vacía las respuestas dadas a la consigna **d.** de la guía de lectura. En caso de no acordar con esta periodización, construya otra y fundaméntela.

PERÍODOS	Modelo económico	Tipo de Estado	Régimen político	Estado, conflicto y diálogo social
1880-1930	Agroexportador	Liberal	Oligárquico (1880-1916) Democrático (1916-1930)	
1930-1976	Industrialización sustitutiva de importaciones (I.S.I.)  (primera fase: 1930-1958)  (segunda fase: 1958-1976)	Interventor	Dictatorial (1930-1932) Oligárquico (1932-1943) Dictatorial (1943-1946) Democrático (1946-1955) Dictatorial (1955-1958) Semidemocracias proscriptivas (1958-1966) Dictatorial (1966-1973) Democrático (1973-1976)	
1976-2001	Valorización financiera	Neoliberal	Dictatorial (1976-1983) Democrático (1983-2001)	
2001 al presente				

## ACTIVIDAD N° 2 VINCULACIONES Y DESVINCULACIONES

En el módulo Diálogo social se describen los cambios que se han producido en el mundo capitalista, y más precisamente en la Argentina, en el plano de las relaciones Estado-trabajadores-empresarios durante el siglo XX y en la actualidad. En el texto que transcribimos a continuación, la socióloga Verónica Millenaar aporta elementos que, seguramente, contribuirán a ampliar nuestra mirada sobre el tema y favorecerán la apropiación de ciertos conceptos clave. Le proponemos su lectura y la resolución de un conjunto de consignas.

### TRANSFORMACIONES EN EL MUNDO DEL TRABAJO

Durante el siglo XX, el trabajo acentuó su carácter estructurante en las sociedades occidentales. A medida que el capitalismo industrial se fue fortaleciendo, el trabajo regulado fue haciéndose cada vez más necesario. Es por ello que, durante décadas, tanto el trabajo, como el Estado y el capital, funcionaron de manera articulada. Zygmunt Bauman bautizó

esta articulación como el tiempo de la *gran vinculación*. Capital y trabajo se necesitaban entre sí para permitir su reproducción en el tiempo; y a su vez requerían de un Estado capaz de garantizar, tanto las condiciones de estabilidad para el crecimiento sostenido del capital productivo, como la reproducción de la población trabajadora en el largo plazo.

&gt;&gt;

[...]

Las últimas décadas han puesto fuertemente en cuestión el modelo de la *gran vinculación* y de la *sociedad salarial*. A partir de mediados de los años setenta, a raíz de los cambios tecnológicos y de la aparición del capital financiero como protagonista en la escena económica, las sociedades se han transformado cualitativamente. Si el capital productivo, elemento constitutivo del modelo anterior, requería necesariamente para su reproducción de obreros y condiciones de estabilidad a largo plazo, el capital financiero parece requerir de condiciones totalmente distintas. El capital financiero se reproduce ya no a partir de la producción industrial, sino a partir de la especulación financiera. Por lo tanto,

funciona mejor en los contextos de cambio que permiten especular. El capital financiero no necesita de población trabajadora y condiciones estables a largo plazo. En este sentido, podemos nominar los tiempos actuales, siguiendo a los autores citados, como sociedades de gran desvinculación o post-salariales. El capital, predominantemente financiero, ya no necesita de grandes masas de trabajadores y requiere de un Estado mínimo, que intervenga lo menos posible en el funcionamiento económico.

Verónica Millenaar, *El tiempo del desempleo. Transformaciones en el mundo del trabajo y sus efectos en la subjetividad* (ponencia), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2006.

- ¿Cuáles son, según Verónica Millenaar, las características principales de los tiempos de la *gran vinculación* y de la *gran desvinculación* planteados por Zygmunt Bauman?
- En qué períodos de la historia argentina contemporánea situaría los tiempos de la *gran vinculación* y de la *gran desvinculación*. Fundamente su respuesta.
- Realice entrevistas a militantes de partidos de izquierda, de centroizquierda y de derecha, e indague sobre sus posicionamientos respecto de la sociedad de la *gran vinculación*. Las mismas pueden servir de base para un trabajo de aula que aliente la conceptualización y la reflexión, así como un debate entre los alumnos con opiniones fundamentadas.

### ACTIVIDAD N° 3

#### EL PROTAGONISMO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MOVIMIENTO SINDICAL

Los siguientes textos refieren a los cambios en el peso y presencia sociopolítica de las organizaciones representativas de los trabajadores en la Argentina y el mundo capitalista, en los últimos sesenta años. Con el objetivo de resolver un conjunto de consignas, les proponemos leer los textos y analizar una serie de cuadros, que figuran en el módulo Diálogo social. Los cuadros son los siguientes: "Evolución del empleo y la pobreza entre 1991 y 2001" (página 38), "Condición de ocupación y grado de sindicalización entre 1975 y 2002" (página 38) y "Número de convenios y acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo 1991-2011" (página 42).

#### PROTAGONISMO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES EN LAS SOCIEDADES CAPITALISTAS DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

En tiempos de la *sociedad salarial*, las organizaciones sindicales tenían una fuerte presencia y un protagonismo importante en la vida política. A partir de las transformaciones de los últimos tiempos [se refiere a los años de la gran desvinculación o postsalariales], los sindicatos se han visto debilitados y, con ello, también se ha visto debilitada su posibilidad de acción real en materia de defensa de los trabajadores. Uno de los rasgos más importantes en torno a las transformaciones en el mundo laboral refiere a la

flexibilidad. Este término comprende tanto las nuevas pautas de organización de trabajo, que exigen adaptación constante, como las nuevas leyes laborales, que reducen los derechos y garantías sociales de los trabajadores.

Verónica Millenaar, *El tiempo del desempleo. Transformaciones en el mundo del trabajo y sus efectos en la subjetividad*.

### NUEVOS TIEMPOS

En 2003 se abre en la Argentina un nuevo período. En una época signada por el crecimiento económico, se reactivan las demandas salariales y otras, y los sindicatos vuelven a tener presencia en los lugares de trabajo, por lo que se fortalece la acción colectiva. Un signo inequívoco es la convergencia del salario pactado en el convenio colectivo, negociado por el sindicato, con los salarios efectivamente pagados por las empresas. En la década anterior, los salarios de convenio no llegaban al 60% del pagado por las empresas: para mejorar su salario, los trabajadores dependían del vínculo (individualizante) con la empresa. Ahora, en cambio, los salarios pasan progresivamente a depender de su determinación colectiva por medio del sindicato. Al mismo tiempo, la estructura sindical se vio fortalecida por el incremento de sus recursos y el crecimiento del número de afiliados, revirtiendo considerablemente la erosión padecida en los noventa a causa del desempleo y la desindustrialización. La tasa de afiliación sindical asciende actualmente al 38% del empleo privado registrado

en la seguridad social. Puesto que este es el tipo de empleo que más creció entre 2003 y 2008 –al tiempo que disminuyeron la desocupación y el empleo no registrado– también aumentó el peso relativo de los sindicalizados sobre el total de la población.

[...]

La revitalización de la acción sindical en la Argentina encuentra dificultades para ser contenida dentro de los marcos culturales que prevalecen en la gestión del personal de las empresas. Mientras el modelo de gestión despótico tradicional busca suprimir el conflicto, el modelo de recursos humanos lo ignora, revelándose ambos inadecuados para gestionar el conflicto laboral e incapaces de reconocer lo obvio: que el sindicato constituye un actor institucionalizado en el sistema de relaciones laborales de la Argentina.

Héctor Palomino, “¿Hacia una nueva cultura empresaria y sindical? El retorno de las relaciones laborales” (fragmentos seleccionados), *Le Monde Diplomatique* 125, noviembre de 2009.

- a. Identifique los cambios en el poder de negociación y la influencia sociopolítica de las organizaciones sindicales en la segunda mitad del siglo XX.
- b. Analice los cuadros anteriormente citados y explique la relación entre *índices de empleo y pobreza* y *niveles de sindicalización*.
- c. El sociólogo Héctor Palomino sostiene que, en nuestro país, desde el año 2003, se abrió un nuevo período en las relaciones entre empresas y trabajadores.
  1. ¿Qué cambios señala respecto de la década de 1990 y a qué causas los atribuye?
  2. Relea los apartados sobre negociación colectiva y convenio colectivo de trabajo del módulo. Luego analice el cuadro “Convenios y acuerdos homologados según ámbito de aplicación (sector de actividad o empresa) entre los años 1991 y 2008” y relacione su información con los cambios en la estructura sindical y en la acción colectiva señalados por Héctor Palomino.
  3. ¿Qué dificultades se observan actualmente en el mundo empresarial para adaptarse a la revitalización de los sindicatos y la acción colectiva?
  4. Debata con sus colegas en qué medida el fortalecimiento de los sindicatos contribuye al diálogo social y a la reinstauración de las condiciones básicas para la vigencia del trabajo decente.

#### ACTIVIDAD N° 4

#### ESTADOS Y PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL: EL CASO URUGUAYO

Señala la OIT que para el reestablecimiento de condiciones que hagan posible el trabajo decente, la acción de los Estados es fundamental. A continuación ofrecemos un texto sobre la política laboral impulsada por el gobierno del Frente Amplio en la República Oriental del Uruguay, durante el período 2005-2009. Les proponemos su lectura y una serie de preguntas que intentan alentar la búsqueda de información, la reflexión y el debate entre colegas, así como su recreación en el aula.

## LA CONVOCATORIA A CONSEJOS DE SALARIOS

Todos los trabajadores sufrieron los resultados de la no convocatoria [a los Consejos de Salarios]: salarios estancados, desregulación laboral, trabajo “en negro”, entre otras consecuencias de los nefastos años noventa.

En este gobierno [el del Frente Amplio], fueron convocados los Consejos de Salarios agrupados en 20 ramas de actividad, con laudos obligatorios para todas las empresas de cada rama y con una pauta salarial que expresaba el compromiso de mejora de los salarios en general y de los mínimos en particular.

Pero, además de volver a convocar a los Consejos, se agregaron negociaciones que no existían: la de los trabajadores públicos, la de los trabajadores rurales, la de las trabajadoras domésticas y los trabajadores tercerizados y subcontratados. [...] Y como al mismo tiempo la negociación colectiva siempre

debe ir acompañada de protección a la actividad sindical y a la propia negociación, se aprobó la ley de protección y fuero sindical y la ley que regula las tercerizaciones.

Este ha sido un período de recuperación de la protección de los derechos laborales que no se respetaban ni eran controlados por el Poder Ejecutivo.

Todo esto ha permitido, entonces, un aumento del grado de sindicalización estimulado por la participación de los Consejos de Salarios y la protección de los derechos sindicales, que ha llevado el nivel de afiliación de 140.000 personas en 2004 a 320.000 en 2008, representando el 30% de los asalariados del país.

Daniel Olesker,<sup>1</sup> *Crecimiento e inclusión. Logros del gobierno frenteamplista*, Montevideo, Trilce, 2009.

- a. ¿En qué medida las intervenciones del gobierno uruguayo se distancian del Estado mínimo alentado por el neoliberalismo?
- b. En la Argentina y en otros países de América Latina donde triunfaron gobiernos que, en diversos grados, pusieron en cuestión el paradigma neoliberal, ¿se aplicaron políticas semejantes a las implementadas en Uruguay? Fundamente su respuesta.
- c. ¿Es posible conciliar estas intervenciones estatales con los requerimientos del capital financiero?

<sup>1</sup> Máster en Ciencias Económicas, Universidad de la República (R. O. del Uruguay), Universidad de Lovaina la Nueva (Bélgica). Profesor titular grado V del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Profesor titular del área de Economía Laboral. Profesor agregado de Economía del Uruguay.



# TRABAJO INFANTIL



Antonio Berni, *La niña del balón*, 1937.  
Colección Ministerio de Educación de la Nación.

**Introducción | Trabajo infantil, desde siempre | El trabajo infantil en la Argentina del presente** | ¿Qué se considera trabajo infantil en la Argentina? | La naturalización del trabajo infantil | ¿De qué trabajan los chicos que trabajan? | La magnitud del problema | **Derechos del niño y del adolescente: erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente** | Un futuro con más trabajo infantil: niños sin escuela | Tareas de adulto en cuerpos de niño | Niños sin juego, niños sin libertad | **Conclusiones | Actividades.**

## INTRODUCCIÓN

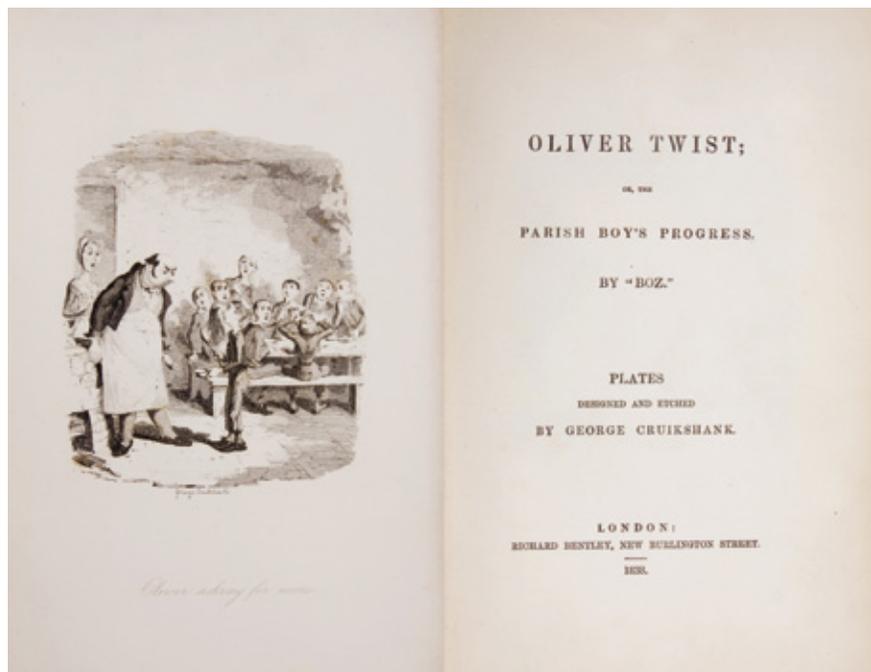
*Un niño camina soñando, su sueño lo sigue sonriendo / No un sueño de más tarde cuando sea grande / no / un sueño de enseguida divertido cercano y vivo...*

Jacques Prévert, "La lluvia y el Sol"

Una de las dimensiones más acuciantes del concepto amplio de Trabajo Decente es la erradicación del trabajo infantil. Ahora bien, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de "trabajo infantil"? Un ejemplo puede iluminar la idea. En Misiones, grandes cantidades de adolescentes y niños trabajan, a partir de los 5 o 6 años, en la *tarefa* (cosecha) de la yerba mate junto a sus familias. Esta tarea se realiza desde el amanecer, en los campos cultivados. Cuando los chicos son pequeños, intervienen en el corte y quiebre de ramas y hojas, pero a partir de los 8 años los varones ya participan del traslado y carga de los *raídos* (bultos que contienen lo cosechado) en el camión. Cuando viven a kilómetros de las plantaciones, se trasladan en la parte trasera del camión de carga, pero al regreso lo hacen encima de los raídos que llenan completamente el vehículo, en un precario equilibrio. En otros lugares de la Argentina y del mundo, niños y adolescentes excavan en los basurales cercanos a las ciudades, buscando y seleccionando material reciclable. En algunos casos, llegan incluso a vivir en el basural junto a sus padres, en condiciones de altísimo riesgo y daño para la salud. Por doquier, las niñas realizan tareas domésticas durante largas horas y asumen responsabilidades que exceden sus capacidades físicas y psíquicas. Podríamos seguir con infinidad de ejemplos.

Más allá de sus distintas modalidades, todas estas tareas tienen algo en común: provocan gran cansancio físico, interfieren con la escolaridad, disminuyen el tiempo de juego, recreación y descanso, afectan la salud psíquica y física y algunos, incluso, ponen en peligro la vida de los niños o adolescentes.

Es claro que el trabajo infantil incide negativamente en el desarrollo de los niños y adolescentes, que afecta su presente y su vida futura, pero ¿hay en la socie-



Portada de la primera edición de *Oliver Twist*, de Charles Dickens, publicada en Londres en 1838. Es una de las primeras novelas sociales de la historia de la literatura, en la que se describe las condiciones de vida de los niños en la época —entre ellas, el trabajo infantil esclavo y el uso de los niños para cometer delitos—, descrita por medio de las aventuras de Oliver Twist. Se publicó primero como folletín y fue un éxito de ventas.

dad una conciencia generalizada acerca de su gravedad? ¿Por qué muchas veces persiste una visión positiva del trabajo infantil en las familias y la comunidad? Posiblemente no haya a estas preguntas una sola respuesta sino varias: el trabajo infantil muchas veces se oculta; otras, se encuentra naturalizado, ya sea porque se lo percibe como inevitable, como estrategia de supervivencia de los sectores pobres de la sociedad, o porque se lo considera como algo positivo, asociado al valor formativo del trabajo en la niñez. Pero ¿pueden resultar formativas las tareas que impiden la asistencia a la escuela, que obstaculizan el aprendizaje, y llevan incluso al abandono escolar? ¿Puede ser considerado natural que haya niños y adolescentes que tengan que trabajar para sobrevivir en lugar de ir a la escuela, jugar, dedicarse a actividades recreativas y descansar? ¿Por qué no pensar,

en cambio, que esos niños y adolescentes están siendo vulnerados en sus derechos?

Según datos de la OIT, en el mundo hay aproximadamente 215 millones de niños y adolescentes de entre 5 y 14 años que trabajan; entre ellos, cerca de 14 millones habitan en América Latina y el Caribe.

La magnitud del problema preocupa y desafía a Estados, organismos nacionales e internacionales y organizaciones sociales; integra por ello la agenda de cuestiones prioritarias a resolver. Pero esto no resulta suficiente: es necesario asumir que, en cada país, la lucha por la prevención y erradicación del trabajo infantil concierne a la sociedad en su conjunto. Y la escuela, que resulta interpelada directamente por el trabajo infantil, puede también contribuir creando espacios de reflexión crítica con los y las estudiantes, las familias y las organizaciones sociales.

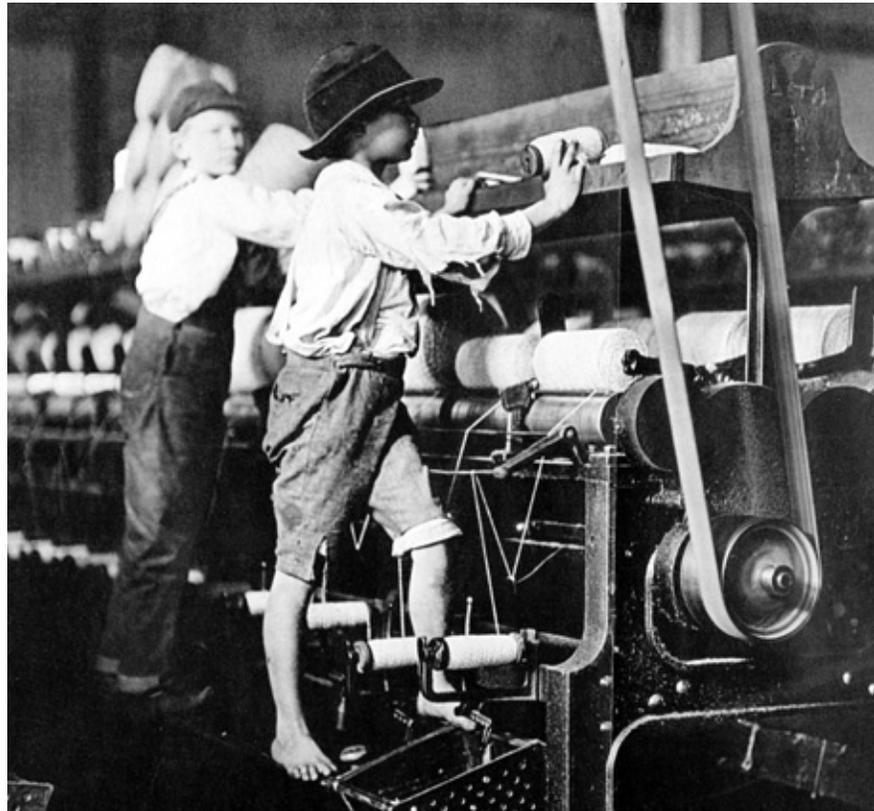
## TRABAJO INFANTIL, DESDE SIEMPRE

El trabajo infantil no es un fenómeno de la actualidad. Puede encontrarse un amplio registro de él, de sus diferentes formas, a lo largo de la historia. Sin embargo, la percepción social del fenómeno cambió paulatinamente, y ha acompañado los procesos de construcción del concepto de *niñez* y de *trabajo infantil* mismo.<sup>1</sup>

En las sociedades esclavistas, el trabajo de niños era una práctica muy extendida. Existen registros del trabajo de niños en el antiguo Egipto, en las galerías subterráneas de las minas (Supervielle y Zapirain, 2009). En Europa, la Edad Media se caracterizó por una masiva utilización de la mano de obra de niños y adolescentes en la economía de subsistencia familiar o en los trabajos comunales obligatorios, en la tierra y en la casa del señor feudal. También se extendió entre los niños el aprendizaje de oficios en los estratos más pobres de la sociedad, los mendigos y los huérfanos. En la Inglaterra de mediados del siglo XVI, eso constituyó incluso un instrumento de política nacional (Tucker, 1982). Más adelante, a mediados del siglo XVII, en el pasaje del feudalismo al capitalismo, el surgimiento de la manufactura en el ámbito urbano transforma los antiguos talleres artesanales y aumenta la cantidad de niños que se incorporan al trabajo, como aprendices.

En cuanto a América, la institución de la mita entre los pueblos originarios tributarios (a favor del imperio incaico en el período prehispánico y del encomendero o del hacendado en el colonial), preveía el trabajo de niños, que espantaban los pájaros de los campos de maíz, conducían a las llamas a trabajar, eran pastores y aprendices manuales (Supervielle y Zapirain, 2009).

La Revolución Industrial, a mediados del siglo XVIII y principios del XIX, provocó una gran transformación en las estructuras económicas y sociales de Inglaterra primero, del resto de Europa, de América del Norte y otras partes del mundo después. En este



Niños trabajando en una fábrica textil en Massachussets, 1912.

complejo proceso de transformación de las relaciones de producción, se conforman las primeras generaciones de la clase obrera industrial contemporánea, a la que se llamó “proletariado” porque, como los *proletarii* de la antigua Roma, no tenía otra cosa que ofrecer en el mercado que su fuerza de trabajo y la de su prole (Domènech, 2004). El trabajo de los hijos de esta clase trabajadora resulta, en tanto mano de obra barata, de una gran utilidad en el proceso de acumulación capitalista. Así, los niños también engrosaron las multitudes de obreros de las primeras fábricas industriales: niños que trabajaban en condiciones de sobreexplotación, en ambientes insalubres, durante extensas jornadas de hasta 14 horas, con horarios nocturnos incluidos, expuestos a accidentes por las herramientas utilizadas y las malas condiciones generales del trabajo. Allí, los niños que se accidentaban o morían eran reemplazados rápidamente por otros.

Sin embargo, una vez pasada esta primera etapa del proceso capitalista, comenzaron a evidenciarse los perjuicios que el trabajo infantil causaba en la reproducción de la fuerza de trabajo. Además, la tecnificación creciente hizo necesario que el obrero supiera leer instructivos, lo que tornó conveniente la concurrencia de los niños a la escuela. Al mismo tiempo, las máquinas favorecían una modalidad de trabajo nueva: se reemplazó el trabajo de gran cantidad de obreros durante largas horas por una estrategia centrada en la intensidad del trabajo en horarios más reducidos. En efecto, esta modalidad disminuía el interés por los niños, ya que ellos carecen de la resistencia física necesaria para el trabajo intensivo que se requería (Supervielle y Zapirain, 2009).

El aumento de la productividad, el desarrollo del sindicalismo y el surgimiento de nuevas corrientes de pensamiento hacen del siglo XIX un período en el que se debaten las

<sup>1</sup> El concepto de la infancia como construcción social remite a la tesis de Philippe Ariès desarrollada en su estudio sobre la niñez en la Edad Media, *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen* (1987), y se encuentra fuertemente influido por el pensamiento del investigador norteamericano Lloyd de Mause. Asimismo, puede consultarse como bibliografía ampliatoria la obra de Jacques Donzelot y Jean-Louis Flandrin y, dentro de las investigaciones locales, a Eduardo Ciafardo, Ricardo Cicerchia, Ernesto Domenech, Ana María Fernandez, María Liliána Guido y Lucía Larrandat.

condiciones de trabajo de los obreros, incluyendo las de los niños. En este último caso, se busca mejorar su situación y que el trabajo sea acorde a las fuerzas y capacidades de ellos. Desde la perspectiva de las clases dirigentes, es un “modo de preservar el capital humano y el futuro industrial de cada nación” (Novick y Campos, 2007: 22).

A la par de las incipientes ideas protectoras para los niños obreros, también surgieron debates acerca de qué hacer con los niños pobres en situación de orfandad o desamparo, lo que dio lugar a la creación de una serie de instituciones destinadas a su asistencia y posteriormente al establecimiento de un marco jurídico específico: los Tribunales de Menores, el primero de los cuales se crea en los Estados Unidos en 1889 (MTEySS, 2005).

Durante este siglo, se expande con fuerza entre los obreros el internacionalismo, basado en la idea de clase, en su identificación como proletarios, más allá de otras pertenencias, como la nacionalidad o la religión. Para contrarrestar esta creciente organización obrera, se trata desde los Estados de mejorar la situación de los trabajadores (el ejemplo más destacado es el canciller prusiano Bismarck, cuyas propuestas hoy son consideradas como el antecedente de la protección social moderna). Asimismo, los gobiernos europeos comenzaron a buscar acuerdos internacionales para mejorar las condiciones laborales, estrategia que se torna prioritaria a partir de la Revolución Rusa de 1917, percibida como una gran amenaza para el mundo capitalista. Y así, en el año 1919, finalizada la Primera Guerra Mundial, se crea la OIT, organismo tripartito conformado por gobiernos, organizaciones obreras y de empleadores, que establece, en su primera Conferencia Internacional realizada ese mismo año, un convenio que prohíbe el trabajo por debajo de los 14 años en el sector industrial. Luego, a lo largo de los años, la OIT aprobó una serie de normas que establecían edades mínimas de ingreso al empleo para distintos sectores económicos, que en 1973 fueron integradas en el Convenio 138.

Las décadas siguientes fueron signadas por la crisis económica internacional de 1929, que causó el desempleo de millones de trabajadores, el ascenso del fascismo y del nazismo, la guerra civil española y la Segunda Guerra Mundial.



© Organización Internacional del Trabajo Argentina / Lucio Boschi



© Organización Internacional del Trabajo / Maillard J



© Organización Internacional del Trabajo Argentina / Lucio Boschi

Las modalidades de trabajo infantil más frecuente en la Argentina son el trabajo rural, el trabajo doméstico y el trabajo en la vía pública. Esto varía en otros lugares del mundo.



Niño vendiendo flores en una calle de la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

## TAREAS DE NIÑOS Y TRABAJO INFANTIL

La participación de niños o adolescentes en actividades que no afecten su salud y desarrollo personal y no interfiera con su educación es considerada por la OIT como algo positivo. Esto incluye actividades tales como ayudar a sus padres en la casa, asistir en un negocio familiar o ganarse dinero para gastos personales fuera de las horas de escuela y durante las vacaciones escolares.

Estas clases de actividades contribuyen al desarrollo de los niños y al bienestar de sus familias; les hace adquirir habilidades y experiencia, y colabora en su preparación para ser miembros productivos de la sociedad durante su vida adulta.

Sin embargo, es necesario ser muy cautelosos al diferenciar entre lo que se considera trabajo y lo que no se considera trabajo y puede admitirse como una actividad beneficiosa en el sentido antes señalado.

El término "trabajo infantil" suele ser definido como el trabajo que priva a los niños de su infancia, su potencial y su dignidad, y que es nocivo para su desarrollo físico y mental. Se refiere al trabajo que es física, mental, social o moralmente

perjudicial o dañino para el niño, e interfiere en su escolarización de los siguientes modos:

- al privarlo de la oportunidad de ir a la escuela;
- al obligarlo a abandonar prematuramente las aulas, o
- al exigirle que intente combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo pesado.

En sus formas más extremas, el trabajo infantil implica esclavitud, separación de las familias, exposición a graves riesgos y enfermedades y/o el abandono de los niños, que deben valerse por sí mismos en las calles de las grandes ciudades, a menudo a muy temprana edad.

El que una forma particular de "trabajo" pueda ser llamada "trabajo infantil" depende de la edad del niño, el tipo y horas de trabajo desempeñado, las condiciones bajo las que se efectúa y los objetivos perseguidos por cada país localmente. La respuesta varía de país en país, así como entre sectores dentro de los países.

Fuente: Unión Interparlamentaria/  
Oficina Internacional del Trabajo, 2002.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de los años setenta, una conjunción de políticas económicas de corte keynesiano (es decir con intervención del Estado en los ciclos económicos) y una fuerte presencia del Estado en el campo de las políticas sociales dieron lugar en los países centrales a un proceso en el que coinciden el crecimiento económico, la estabilidad política y la integración social. Es el auge del Estado de Bienestar, que reconoce y garantiza el respeto de los derechos sociales del ciudadano, y en el que las normas protectoras del trabajo y la participación de los sindicatos logran su mayor fuerza. Este período culminó con otra crisis mundial, que daría lugar a una nueva fase de expansión del sistema capitalista, caracterizada por la apertura de los sistemas económicos nacionales. Se cuestiona, desde posiciones más liberales, el capitalismo social y keynesiano y se auspicia el cese de las regulaciones estatales en el campo económico y laboral. La creciente hegemonía de las políticas neoliberales produjo, entre otras cosas, un gran aumento de la tasa de desempleo y la desregulación del mercado de trabajo. De hecho, terminó con muchos de los derechos sociales adquiridos por los trabajadores a lo largo del siglo XX. Según lo señalan Superielle y Zapirain, "en la década del ochenta, trabajos de la OIT muestran que a pesar de que el trabajo infantil es invisibilizado en los países desarrollados, hay rastros de él a través de los accidentes de trabajo de niños, que no se pueden esconder" (2009: 148).

Durante todos estos años, la OIT participó de la erradicación del trabajo infantil por medio de la aprobación de normas que reglaban las edades mínimas de ingreso al empleo en distintas actividades económicas. Los convenios más importantes al respecto son el ya mencionado 138, que se refiere a la edad mínima de admisión al empleo, y el 182 (de 1999), que trata sobre las peores formas del trabajo infantil.

Asimismo, a partir de 1989 esta iniciativa recibió un fuerte impulso a partir de la aprobación, por parte de las Naciones Unidas, de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), que enfatiza el carácter de vulneración de derechos que implica el trabajo infantil y que obliga a los países que lo ratifican a tomar medidas al respecto.

## EL TRABAJO INFANTIL DURANTE EL SIGLO XX EN LA ARGENTINA

En la Argentina de inicios del siglo XX, el trabajo infantil era un fenómeno no sólo habitual sino también considerado natural, especialmente entre los niños de los sectores trabajadores. En el ámbito urbano, los primeros datos censales realizados en la ciudad de Buenos Aires en 1904 señalan la existencia de mano de obra infantil en todo el espectro del sector industrial y comercial.

En las ciudades del interior del país, trabajaban mayoritariamente en los rubros de la construcción y de la alimentación. Asimismo, era común el trabajo de las niñas en el servicio doméstico y de los niños en la calle, como lustrabotas, vendedores ambulantes, etc.. En el medio rural, los niños solían trabajar en el sector azucarero, la explotación del tanino, la cosecha del tabaco, los yerbatales (MTEySS, 2005; OIT, 2006-b).

En 1907 se sanciona la Ley 5.291 sobre "Trabajo de mujeres y menores", sobre la base del proyecto del diputado socialista Alfredo Palacios. Esta ley determinaba que los menores de 10 años no podían ser objeto de contrato, como así tampoco los mayores de esa edad que no hubieran completado su instrucción obligatoria, salvo autorización expresa del defensor de menores del distrito. Asimismo, establecía que los menores de 16 años no podrían ser ocupados en las industrias peligrosas o insalubres o en trabajos que pudiesen dañar su salud, instrucción o moralidad.

En un principio, la legislación no contempló la regulación del trabajo en la vía pública, la propiedad rural y el domicilio propio o ajeno, modalidades que se incluyeron recién en 1924 con una nueva ley (N° 11.317) que, fundamentalmente modificó la edad mínima de admisión a cualquier clase de trabajo por cuenta ajena en todo el país y prohibió la ocupación de niños menores de 12 años en el ámbito urbano y en el rural (aunque

exceptuó el realizado en explotaciones familiares). Además, subió a 18 años la edad de admisión al trabajo en industrias peligrosas o insalubres.

Paralelamente, comenzaron a ser motivo de preocupación pública aquellos niños pobres que no trabajaban en la industria y el comercio y que tampoco estaban contenidos por el sistema escolar. Para estos niños se aprueba en 1919 la Ley de Patronato (N° 10.903). Esta Ley habilita la intervención judicial para menores que fueran autores o víctimas de delitos, o que se encontraran en "abandono material o moral o peligro moral". También otorgaba el poder discrecional de asistirlos privándolos de su libertad y separándolos de su entorno, incluso por el mero hecho de encontrarse en situación de pobreza. Quedan así instituidas dos categorías de infancia que persistirán hasta fines del siglo XX: la de los "niños" que concurren a la escuela y la de los "menores" tutelados por el Estado por medio de la intervención judicial (Costa y Gagliano, 2000; Ponce, 2001; Varela, 2009).<sup>2</sup>

En 1930, la crisis mundial desencadenada en 1929 llega a la Argentina. En ese contexto, crece el trabajo de los niños en la vía pública y en el servicio doméstico (MTEySS, 2005) a la par que decrece la ocupación adulta. Por otro lado, la creciente industrialización y la migración interna conforman un nuevo proletariado nacional que hace que el trabajo de los niños deje de ser económicamente necesario en la industria. A mediados de los años cuarenta, el Estado de Bienestar que se consolida con el gobierno peronista promueve la inclusión social de los sectores trabajadores. Los niños fueron considerados "los únicos privilegiados" y las políticas sociales hacia ese sector hicieron que disminuyera significativamente en el ámbito urbano la cantidad de niños que trabajaban. Así, el trabajo infantil pasó a estar acotado a áreas rurales y semirurales.

Sin embargo, a fines de los años sesenta, caracterizados por el gradual deterioro de la distribución del ingreso

(Llach y Gerchunoff, 2004), se inicia un proceso de crecimiento del sector informal de la economía. Además, el modelo de Estado de Bienestar comienza a dar señales de agotamiento; se deterioran los servicios de seguridad social y se reduce el gasto público en salud, educación y vivienda. En estas condiciones, el trabajo infantil comienza a crecer y persiste (MTEySS, 2005). Con la dictadura militar de 1976 se implementa un modelo económico aperturista en el marco de un proceso de globalización que trae aparejado el incremento de la desocupación y la caída de los salarios reales.

Una vez reestablecida la democracia, la agudización de la crisis socioeconómica –consecuencia de la deuda externa y el desmantelamiento de la industria nacional heredados de la dictadura militar– provocó el empobrecimiento de amplios sectores de la población, y se hizo evidente la presencia de niños trabajando en la vía pública.

Paradójicamente, es a partir de la década del noventa, mientras crece el trabajo infantil, que nuestro país ratifica convenios internacionales protectores del derecho de los niños en general y orientados a la erradicación del trabajo infantil. Esto se relaciona con que, desde el resurgimiento de la democracia emerge y se consolida paulatinamente una fuerte corriente de pensamiento impulsora de la protección integral de los derechos de los niños y adolescentes, en tanto sujetos plenos de derecho. Este movimiento se tradujo, a partir de 1990, en la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), documento que se incorporó en 1994 a la Constitución Nacional y estableció así un nuevo marco legal que garantiza la protección de los derechos de la niñez.

Actualmente, en la Argentina el trabajo de los niños está prohibido por la Ley N° 26.390.

<sup>2</sup> Para más información, consultar las investigaciones referidas en Nota al pie número 1.

## EL TRABAJO INFANTIL EN LA ARGENTINA DEL PRESENTE

### ¿QUÉ SE CONSIDERA TRABAJO INFANTIL EN LA ARGENTINA?

Nuestro país ha definido al trabajo infantil como “toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabajo peligroso” (*Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente 2011-2015*).

Esta definición implica un principio muy estricto respecto del trabajo infantil, ya que incluye las estrategias de supervivencia<sup>3</sup> (lo que supera la mera idea de empleo circunscripta a las relaciones laborales definida por el Contrato de Trabajo), y subraya la escolaridad (al señalar su incompatibilidad con el trabajo infantil). Con esta definición, que toma en cuenta las normativas internacionales y amplía las restricciones propuestas por ellas (ver el recuadro “Tareas de niños y trabajo infantil”, página 53), se fijan los objetivos que el Estado se propone frente a la erradicación del trabajo infantil y la regulación del trabajo adolescente. Se constituye así un marco general para la toma de decisiones en la definición de políticas públicas.

Por otro lado, esta definición tiende a incrementar las edades protegidas. En nuestro país, desde el 2010 la edad mínima de admisión al empleo es de 16 años. También hay que considerar que la escolaridad obligatoria incluye los cinco años de la escuela secundaria (cuya finalización está prevista aproximadamente a los 17 años). En este sentido, y como veremos más adelante, la legislación regula el trabajo adolescente permitido en la franja de edad de 16-17 años, a fin de proteger la escolaridad y la salud de este sector de la población.



Diario Tiempo (Tortuguitas)

Niños trabajando en un basural en la provincia de Buenos Aires.

### LA NATURALIZACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

En el incremento del trabajo infantil en las últimas dos décadas del siglo XX y su persistencia en el presente convergen y se entrecruzan múltiples condicionantes de orden económico, político y cultural.

En el orden **económico**, distintos autores coinciden en que la pobreza es el principal condicionante del trabajo infantil. Es frecuente que cuando las familias de menores recursos no alcanzan a cubrir las necesidades básicas apelen a la mano de obra adicional de los hijos. No obstante, este no es un factor aislado ya que se combina con las mayores o menores oportunidades que ofrece el mundo del trabajo, el grado de equidad en la distribución del ingreso y la persistencia del trabajo no registrado.

Los aspectos **culturales**, por su parte, contribuyen a legitimar situaciones de trabajo infantil al naturalizarlas o valorarlas positivamente como parte de los procesos de construcción subjetiva y de formación de los niños. Así, podemos mencionar los valores

culturales vigentes en determinados grupos que privilegian el ingreso temprano al trabajo en detrimento de la educación formal (especialmente en el ámbito rural); la discriminación de género que induce a la incorporación de las niñas al servicio doméstico; el poco valor asignado por algunas familias a la escolaridad formal y su relación con el proyecto de vida para los hijos; etc. Estas creencias y valoraciones indican la existencia de condicionantes culturales que justifican el trabajo infantil y que impiden visualizarlo como un problema que debe ser resuelto. Por otro lado, la presión por obtener éxito económico y reconocimiento social hace que algunos padres incentiven a sus niños y adolescentes a trabajar en actividades artísticas y deportivas, priorizando el trabajo sobre su educación, salud y bienestar (MTEySS, CONAETI y UNICEF, s/f). Asimismo, entre los aspectos culturales, debemos considerar el desconocimiento acerca de los efectos nocivos del trabajo en la salud y la educación de los niños, muchas veces reforzado por la creencia de que el trabajo contribuye a su crecimiento y fortaleza.

<sup>3</sup> Son “estrategias de supervivencia” las acciones que realizan las familias a fin de obtener recursos para enfrentar las necesidades básicas para la subsistencia. Fundamentalmente, esta estrategia consiste en la reordenación de funciones de modo tal que participen todos los miembros, incluidos los niños, ya sea reemplazando a los adultos en las tareas domésticas para que estos puedan salir a trabajar; o realizando actividades informales fuera del hogar (venta ambulante, mendicidad, servicios de abre-puertas o de limpia-parabrisas de automóviles, lustrabotas, etc.).

### CREENCIAS EN TORNO AL TRABAJO INFANTIL

“Los niños son explotados por sus padres.”

“El trabajo dignifica.”

“Las niñas que realizan tareas domésticas en el hogar, no trabajan.”

“Los niños tienen mejores condiciones para realizar ciertos trabajos.”

“El trabajo infantil temple el carácter y fortalece a la persona.”

“En las minorías étnicas es natural que los niños trabajen.”

“Es mejor que un niño trabaje a que esté robando o drogándose.”

### ENFOQUE ADECUADO A LA PREVENCIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

Toda la familia es víctima de la pobreza. La profundización de las condiciones de pobreza en las últimas décadas convirtió el trabajo infantil en una estrategia de supervivencia familiar que les permite obtener recursos para la subsistencia.

El trabajo es un valor para los adultos. Para los niños es un sacrificio y una vulneración de sus derechos.

Las tareas domésticas sí son un trabajo cuando exigen responsabilidades y se realizan en reemplazo de un adulto. Esta modalidad afecta principalmente a las niñas (por la adjudicación de tareas según género), quienes al igual que los niños, tienen derecho a jugar y a educarse.

Es falso que los niños puedan realizar un trabajo mejor que un adulto. Sí resultan más sumisos y más fácilmente explotables.

Aunque los chicos que trabajan pueden parecer más maduros, en realidad buscan responder a las expectativas de los adultos. La presión y la exigencia del trabajo afectan su maduración y el desarrollo de su personalidad; los vuelven más proclives a depender de las órdenes y los deseos de otros; tienen más dificultades para vincularse libremente con los demás.

Es erróneo que los niños y adolescentes de los pueblos originarios tengan mayor resistencia física y que el trabajo no sea tan perjudicial para ellos. Por el contrario, las condiciones de pobreza y marginalidad que suelen padecer los hacen aún más vulnerables, y si trabajan, tienen menos posibilidades de salir de esa situación.

Las razones que llevan a un niño a consumir drogas o a realizar actividades ilícitas tienen causas profundas (como la marginalidad, la pobreza, la desprotección familiar e institucional, etc.). Así, el hecho de que un niño robe o se drogue no está relacionado con su disponibilidad de tiempo.

Adaptado de MTEySS, 2005; de MTEySS, CONAETI y UNICEF, s/f y de MTEySS, CONAETI, OIT, UNICEF y PNUD, 2009: NO al trabajo infantil, (folleto de divulgación).

En cuanto a los **factores políticos**, son factores que coadyuvan a disminuir el trabajo infantil aquellas medidas destinadas a elevar el ingreso de las familias, a ampliar las opciones institucionales para el cuidado de los niños y niñas mientras los padres trabajan, a elevar la calidad educativa y extender los horarios de asistencia escolar, a contar con una legislación que favorezca el trabajo decente, a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores migrantes y a contar con una inspección del trabajo oportuna y eficiente.

Todos estos aspectos económicos, políticos y culturales no operan de modo aislado, ni necesariamente simultáneo, sino en relación con la situación y el contexto. Se trata pues

de una problemática en la que no caben las explicaciones lineales o reduccionistas, y que debe ser abordada en función de la multiplicidad de factores intervinientes y las especificidades que adopta en cada momento y lugar particular.

### ¿DE QUÉ TRABAJAN LOS CHICOS QUE TRABAJAN?

El área geográfica y el sector de la economía definen las distintas modalidades de trabajo infantil que se ven en la Argentina. Sin embargo, algunos de los trabajos más habituales realizados por niños y adolescentes en el país son el trabajo rural, el trabajo doméstico y el trabajo en la vía pública.

En el ámbito rural, los niños trabajan en la preparación de la tierra, la siembra y la cosecha; en el cuidado de animales y cultivos, fumigaciones, acarreo de agua, acopio de leña, etc. El trabajo suele realizarse junto a miembros de la propia familia, ya sea en las pequeñas unidades de producción familiar, o acompañando a los padres asalariados, que en general trabajan bajo el sistema de pago a destajo, en forma temporaria (lo que implica muchas veces el traslado de la familia) o en forma permanente. El riesgo que implica el ingreso precoz a este tipo de trabajo es diferente según lo hagan en la unidad productiva familiar (que supone el cuidado de los adultos); acompañando a sus padres asalariados (bajo condiciones de



Alumnos de escuela de verano de Río Negro.



Alumnos de primaria de Purmamarca.

trabajo que fija el empleador); o trabajando por su propia cuenta (solos, sin su familia) para terceros (Aparicio, 2007). En el ámbito rural frecuentemente los padres llevan a los niños a trabajar con ellos porque consideran que de esta manera los preparan para el futuro, privilegiando este aprendizaje frente al escolar. Sin embargo, las transformaciones económicas y tecnológicas –que llevan paulatinamente a la desaparición de la economía agrícola de subsistencia (Aparicio, 2007)– relativizan estas creencias y tienden a acentuar la necesidad de una mayor y mejor educación en el ámbito rural, para que los niños y adolescentes cuenten con herramientas que les permitan adaptarse a estos cambios, acceder a un trabajo decente y tener una vida digna en el futuro.

En el ámbito del trabajo doméstico, las niñas realizan el trabajo intensivo en su propia casa o en casa de terceros. Esto suele incluir el cuidado de la casa, sus hermanos u otros familiares ancianos o enfermos cuando los mayores no están. Es un trabajo realizado mayoritariamente por niñas y constituye trabajo infantil cuando en la organización familiar la niña o niño se hace cargo de las tareas domésticas asumiendo el rol de un adulto. Aunque en general es valorado positivamente, y se considera además que se realiza en un ámbito protegido, este trabajo puede convertirse en una de las peores formas de explotación cuando el niño se encuentra en condiciones cercanas a la esclavitud, o en situación de peligro para su salud o seguridad, sufre maltratos o corre riesgos de padecer violencia física o abuso sexual (MTEySS, 2005).

En la vía pública, los niños trabajan en la venta ambulante, pidiendo propinas, abriendo puertas de taxis, limpiando parabrisas, etc. También trabajan en la recuperación de materiales reciclables como cartón, papel, latas, vidrio, metales, etc., lo que se realiza tanto en la vía pública como en basurales. Estos trabajos, que se caracterizan por la informalidad, exponen a los niños a altos riesgos (además de los que se derivan del propio trabajo), como accidentes de tránsito, contingencias climáticas, enfermedades, agresiones, contaminación ambiental, intoxicaciones, horarios nocturnos, etc. Además, favorecen el que los niños puedan ser utilizados por los adultos en la oferta y producción de pornografía, explotación sexual comercial, tráfico de estupefacientes y otras actividades ilícitas. Vale en este sentido el testimonio de S., una niña de 13 años que se dedica (desde hace ocho) a vender flores en la calle:

*“Hay mucha gente atrevida en la calle... que te quiere llevar por mal camino... esos hombres que te dicen vamos... ya sabés ya... [...] a ellos no les importa que seas chiquita o grande... te dicen vamos te doy 50 pesos... nosotras le decimos que no somos prosti, para eso están las prosti... [...] [En los bares] te empiezan a decir cosas, empiezan a hablar, a hablar y nosotras nos borramos nomás... te dicen vamos allá, te quieren primero entrar con chamullos pero nosotras les conocemos las mañas. [...] y yo le empiezo a decir un montón de cosas y me borro [...] 'yo puedo ser su hija... usted no tiene hija de mi edad. ¿De cuántos años es su hija?' [...] [Cuando se*

le pregunta por otras niñas] *Sí, a mi... prima a ella también ella tiene 14 pero aparenta 12 o 10 y la joden... [...] unas nenas que vendían en la calle conmigo ahora son prosti... bueno ya no son más nenas... [...]”*

Entrevista a S. (frag.), en Chejter, 2001: 93-94.

A todos los peligros señalados, hay que sumar el hecho de que las condiciones de pobreza y la precariedad en que se desarrolla el trabajo en la vía pública contribuyen a crear un círculo del que a niños y adolescentes les resulta difícil salir y acceder en el futuro a actividades laborales formales (MTEySS, 2005).

A las modalidades mencionadas, se suma el trabajo en comercios o talleres familiares, o de terceros; el trabajo en ladrilleras y en la construcción y, por supuesto, la utilización de niños en actividades ilícitas: explotación sexual comercial, contrabando, tráfico y venta de drogas, etc.

El trabajo infantil en la explotación sexual comercial incluye la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños en la prostitución y su utilización para la producción de pornografía o para actuaciones pornográficas. Los niños siempre deben ser considerados como víctimas y por tanto como prostituidos, porque no están en condiciones de comprender y consentir su propia explotación sexual. Este tipo de trabajo es una de las modalidades más perversas y menos visibles del trabajo infantil, por las redes de complicidades que suelen organizarse para sostenerlo y porque no existiría sin la demanda de los adultos.

**Vos podés ser la próxima víctima.**



**El 80% de las víctimas de trata son mujeres, niñas y adolescentes que son obligadas a prostituirse.**

**Las víctimas de trata tienen derechos\*:**

- Derecho a recibir alojamiento, comida y protección en situación de emergencia.
- Derecho a recibir asistencia médica, legal y psicológica.
- Derecho a recibir asistencia para armar un nuevo proyecto de vida.

(\* Según el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas.  
LLAMANOS. QUEREMOS AYUDARTE.

**0800-999-2345**  **INADI** INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO

**Apoyan:** **NO A LA TRATA DE PERSONAS. NO A LA ESCLAVITUD MODERNA.**



Póster de concientización sobre el trabajo sexual infantil en la Argentina del INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo).

### LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

Dadas las distintas modalidades que asume según ámbitos y regiones, el trabajo infantil es un fenómeno de muy compleja medición (tanto en términos técnicos como económicos), y por lo tanto resulta muy difícil determinar su magnitud. En nuestro país, los datos provienen de la Primera Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes

en la Argentina (EANNA), desarrollada en 2004 (OIT, INDEC y MTEySS, 2006), y se encuentra planificado reiterar la medición durante 2012. En la encuesta realizada se entrevistó una muestra significativa de los casi 4 millones de niños de entre 5 y 17 años (casi el 50% de la población de esa edad que vive en el país), residentes en el Gran Buenos Aires, provincia de Mendoza, NOA (Salta, Jujuy y Tucumán) y NEA (For-

mosa y Chaco). Estas regiones fueron seleccionadas por resultar prioritarias por sus niveles de pobreza o por la extensión de economías informales y formas de contratación laboral de base familiar. No obstante la gran cobertura de la encuesta en términos poblacionales, sus resultados no pueden ser extrapolados a otras regiones ni al conjunto del país. De cualquier modo, sus aportes resultan sumamente valiosos para orientarnos acerca de la situación del trabajo infantil en la Argentina.

En relación a la pobreza y el trabajo infantil, los datos de esta encuesta muestran una mayor incidencia del trabajo infantil en los hogares pobres, especialmente en el grupo de entre 5 y 13 años. En este caso, en el cuartil de menores ingresos per cápita, se advierte casi un 7% de niños que trabajan, porcentaje que disminuye paulatinamente en la distribución hasta el cuartil de mayores ingresos, en el que sólo un 1,6% de niños trabaja. Según la EANNA, el 6,5% de los niños de entre 5 y 13 años de las regiones relevadas trabaja en actividades equivalentes al trabajo adulto, mientras que la cifra para los adolescentes de entre 14 y 17 años se incrementa hasta el 20,1%.

A estos porcentajes hay que sumarles, para el caso de los niños, un 4,1% que realiza actividad productiva para el autoconsumo y otro 6,1% que realiza una tarea doméstica intensa (categorías también encuadradas dentro del trabajo infantil y que fueron medidas por separado). En cuanto al grupo de adolescentes, hay que agregarle un 6,6% que realiza actividad productiva para el autoconsumo y un 11,4% que realiza tarea doméstica intensa.

Con respecto al género, esta encuesta revela que los varones participan más que las mujeres en la categoría "trabajo", mientras que las mujeres realizan tareas domésticas intensas en mayor medida que los varones.

Por otra parte, la EANNA muestra que los derechos de los niños y adolescentes que trabajan se ven vulnerados en materia de educación, dado que las exigencias que impone la doble jornada se manifiesta en sobreedad, repitencia y abandono escolar.

En la franja de 5 a 13 años de la población relevada, el 97,2% de los niños que trabajan asiste a la escuela, pero el 29,7% de ellos repitió; contra el 12,6% de los que

Asistencia a la escuela	5 a 13 años	
	Trabajaron	No trabajaron
Asiste	97,2%	97,6%
No asiste	2,8%	2,4%

**Base:** Total niños entrevistados de 5 a 13 años.  
**Fuente:** EANNA, MTEySS/INDEC.

Inasistencias frecuentes	5 a 13 años	
	Trabajaron	No trabajaron
	19,8%	9,2%

**Base:** Niños entrevistados de 5 a 13 años que concurren a la escuela.  
**Fuente:** EANNA, MTEySS/INDEC.

Repetición	5 a 13 años	
	Trabajaron	No trabajaron
No repitió	70,3%	87,4%
Repitió	29,7%	12,6%

**Base:** Niños entrevistados de 5 a 13 años que concurren a la escuela.  
**Fuente:** EANNA, MTEySS/INDEC.

sólo estudian. Respecto del ausentismo, el 19,8 % de los que trabajan y estudian tiene inasistencias frecuentes contra el 9,2% de los que sólo estudian.

En cuanto a los adolescentes trabajadores, el 25,6% no asiste a la escuela. Y el 43,3% repitió (entre los que no trabajaron, lo hizo el 26,5% por ciento).

La repitencia entre los niños y adolescentes que trabajan es un dato relevante que contrasta con quienes no trabajan, lo que evidencia el fuerte impacto del trabajo infantil en las trayectorias escolares. Resulta crucial subrayar esta cuestión, porque muchas veces se justifica el trabajo infantil aduciendo que los niños y adolescentes están escolarizados. Sin embargo, ¿se trata de las mismas condiciones de escolarización que las de los otros niños? ¿Permanecerán en la escuela? ¿Saldrán de ellas con las mismas oportunidades?

© Organización Internacional del Trabajo



Día Mundial contra el Trabajo Infantil, Suiza.



Afiche contra el trabajo infantil de OIT.

Prensa Ministerio de Educación



Niños en una escuela de la provincia de Buenos Aires.



Logo de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil de la Argentina.

Organización Internacional del Trabajo

CONAETI

## DERECHOS DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE: ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN DEL TRABAJO ADOLESCENTE

En 1948, luego de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas proclaman la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en la que se establece que los derechos humanos son independientes de la situación económica y social, del sexo, etnia o nacionalidad de las personas. Se reconoce además que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales. La necesidad de remarcar y efectivizar los derechos de la niñez lleva a que en 1989 las Naciones Unidas aprueben la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), entendiéndose por *niño* a todo ser humano menor de 18 años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Esta Convención obliga a los Estados que la ratifican a garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos. Así, determina que los Estados Partes reconocen el derecho del niño y adolescente al descanso, al juego y a las actividades recreativas y a participar

libremente en la vida cultural y en las artes (art. 31.1); a estar protegido contra la explotación económica y contra cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, por lo que debe adoptar las medidas necesarias (legislativas, administrativas, sociales, educacionales) para asegurar esa protección (art. 32.1 y 32.2); proteger al niño y adolescente contra toda forma de explotación y abuso sexual (art. 34); y contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para su bienestar (art. 36).

Desde esta perspectiva, el trabajo infantil constituye una vulneración de los derechos de los niños y adolescentes a la educación, al juego y a la salud, y los Estados que la ratifican se obligan a establecer políticas orientadas a su prevención y erradicación.

Pero ¿cómo obstaculiza exactamente el trabajo infantil el cumplimiento de estos dere-

chos? Es decir ¿cuáles son las consecuencias de esta vulneración de derechos? ¿Por qué se afirma que cuando un niño o adolescente debe trabajar para subsistir está sacrificando su futuro y posibilidades de desarrollo? ¿Por qué, en definitiva, es tan importante erradicar el trabajo infantil? Hagamos un breve recorrido por el impacto que tiene el trabajo infantil en la educación, la salud y el juego de los niños y adolescentes.

### UN FUTURO CON MÁS TRABAJO INFANTIL: NIÑOS SIN ESCUELA

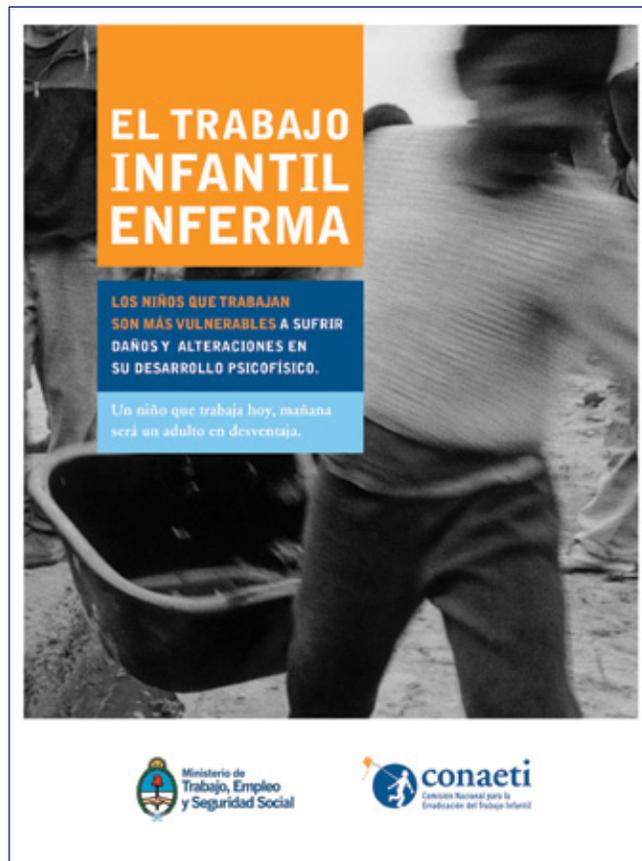
El trabajo de los niños y adolescentes interfiere muy especialmente con el derecho a la educación. Como lo explica acabadamente Elena Duro (2002), los niños y adolescentes que trabajan no tienen las mismas oportunidades educativas que los que no lo hacen, y esto se refleja en el impacto que tiene el trabajo (en todas sus modalidades, incluso las consideradas menos graves) en las trayectorias escolares: exiguos resultados de aprendizaje, repitencia que genera sobreedad y que a su vez favorece el abandono. La pérdida de capital educativo constituye uno de los mecanismos más determinantes en la transmisión intergeneracional de la pobreza: distintos estudios muestran que a más años de estudios, más posibilidad de percibir mayores ingresos.

Por otro lado, el trabajo infantil obstruye la escolaridad porque produce cansancio, dificultades de concentración, frecuentes inasistencias y llegadas tarde, falta de tiempo para realizar las tareas escolares. Estas son las situaciones que caracterizan las historias escolares y explican los inconvenientes en la adquisición de conocimientos y los bajos resultados de aprendizaje de los niños y niñas. En otro orden de cosas, también debe señalarse que la escuela suele ser vivida por los niños que trabajan como un espacio y momento de compensación y recuperación de energías, de juego y de vinculación con otros niños, más que de atención, aprendizaje y responsabilidad.

© Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc.



Campaña publicitaria de Care Foundation contra el trabajo infantil en India, 2008.



**Izquierda.** Afiche del Día Mundial contra el Trabajo Infantil, 2012. **Derecha.** Folleto de sensibilización para el personal médico elaborado por CONAETI y OIT. Forma parte de la campaña nacional de erradicación del trabajo infantil y busca que en hospitales y servicios médicos se realice un seguimiento de los niños que trabajan y que suelen requerir asistencia médica por una variada serie de síntomas, agudos y crónicos.

El impacto del trabajo infantil en la educación es mayor entre las niñas, que suelen tener una escolarización más corta que los varones, porque se dedican intensivamente a las tareas domésticas o a que desde temprana edad suman a ese otro trabajo fuera del hogar. Esta doble carga, y a veces tercera, que evidencia roles tradicionales de género, afecta su inserción futura al mundo laboral.

Este desalentador escenario de obstáculos no expresa una cuestión de elección individual: los problemas socioeconómicos que generan la existencia del trabajo infantil ponen muchas veces a los niños y adolescentes, así como a sus familias, en una disyuntiva entre la subsistencia y la escolarización, lo que condiciona tanto el desarrollo de la escolaridad como la permanencia de los chicos en el sistema. Se trata de familias cuyos derechos se encuentran vulnerados y es el Estado el responsable, por medio de sus distintas instancias, de

garantizar una educación de calidad para todos los niños y adolescentes, asegurando el cumplimiento del derecho al acceso, permanencia y culminación exitosa del proceso escolar obligatorio.

Visto desde esta perspectiva, la erradicación del trabajo infantil forma parte de la lucha contra la desigualdad social y la exclusión, que no sólo implica la redistribución de los recursos económicos, sino también la del conocimiento. Y es la escuela el lugar que permite la apropiación de los conocimientos socialmente significativos por parte de todos los niños. Una educación completa y de calidad favorece el ingreso a un empleo decente en el futuro. En este sentido, también adquiere singular importancia la regulación del trabajo adolescente para que no afecte la terminación de los estudios. De este modo, se evidencia que la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente forman parte también de las

demandas por el cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo, derechos que se plasman en trabajos decentes para adultos y jóvenes.

### TAREAS DE ADULTO EN CUERPOS DE NIÑO

El trabajo infantil origina un desgaste físico y psíquico que incide negativamente en el desarrollo, crecimiento y calidad de vida de los niños y adolescentes. Incluso cuando se trata de tareas livianas, si son realizadas antes de la edad adecuada o durante un tiempo excesivo, se favorece la aparición temprana de dolencias crónicas. Este deterioro provoca un déficit en las capacidades y potencialidades que se expresa a lo largo de toda la vida.

Los problemas de salud que se reportan en general son la fatiga excesiva, las lesiones y traumas por el manejo de herramientas,

## CRONOLOGÍA DE LOS ASPECTOS MÁS SALIENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA ARGENTINA EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL

### 1990

Se sanciona la ley 23.849 que ratifica la CDN, que instituye a los niños y adolescentes como titulares de derechos. Desde esta perspectiva, el trabajo infantil constituye una vulneración de los derechos de la niñez y el Estado está obligado a establecer políticas firmes orientadas a su prevención y erradicación.

### 1994

La CDN es incorporada a la nueva Constitución Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 75 inciso 22, convirtiéndose en la ley superior respecto de la niñez en nuestro país, a la cual todas las demás deben adecuarse.

### 1996

Se ratifica el Convenio de la OIT 138 sobre la **edad mínima de admisión** al empleo o trabajo, que basa los criterios para la fijación de esta edad mínima, la finalización de la escolaridad obligatoria y la condición del trabajo. Establece que, en términos generales, la edad mínima de admisión no podrá ser inferior a la edad en que cesa la instrucción obligatoria establecida por cada país o, en todo caso, a los 15 años. Y en el caso de los trabajos peligrosos para la salud, la seguridad o la moralidad, esta edad mínima deberá fijarse en 18 años.

### 2000

- Se ratifica el Convenio de la OIT 182, referido a las **Peores Formas del trabajo infantil** prohibidas para toda persona menor a los 18 años.
- Se crea la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social,

integrada por casi todos los ministerios nacionales y otras organizaciones sociales, sindicales, y empresariales, y con el asesoramiento de UNICEF y de la OIT. Su objetivo es coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil. Desde este marco, promovió desde su inicio la creación de las correspondientes Comisiones Provinciales (COPRETIS).

### 2004

El MTEySS, con el INDEC y la OIT, realizan la primera Encuesta sobre actividades económicas de niños, niñas y adolescentes en la Argentina (EANNA), que permite hacer estimaciones sobre la magnitud del trabajo infantil en el país.

Se crea el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente en el ámbito de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS.

### 2005

Sanción de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que expresa, haciéndolos efectivos, los principios de la CDN avalados en la Constitución de 1994 y que deroga la ley de Patronato. La nueva ley, a diferencia del marco normativo anterior que estaba destinado exclusivamente a aquellos niños que representaban un "peligro material o moral" tanto para ellos como para el resto, impone el principio de igualdad entre los niños, creando un sistema de protección de los derechos de los niños y adolescentes y definiendo las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado en relación con esos derechos. Asimismo, establece que "los Organismos del Estado, la sociedad y en particular las organizaciones sindicales coordinarán sus esfuerzos para erradicar el trabajo infantil y limitar toda forma de trabajo legalmente autorizada cuando impidan o afecten su proceso evolutivo" (art. 25).

### 2006

- La CONAETI lanza el **Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil** diseñado en consenso con las provincias, que constituye un conjunto de objetivos y lineamientos para el cumplimiento de una política pública de prevención y erradicación del trabajo infantil en el período 2006-2010, enmarcada en la protección integral de los derechos de los niños.
- Se sanciona la Ley de Educación Nacional (N° 26.206), que establece la obligatoriedad de la educación secundaria. Dispone, además, en su art. 82 que las autoridades educativas participarán de las acciones preventivas para la erradicación efectiva del trabajo infantil que implementen los organismos competentes.

### 2007

Se crea la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil mediante el Convenio 59/07 suscripto entre empresas, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Se trata de un espacio de articulación público privado que tiene por objeto generar, dar apoyo y asistencia técnica a programas, planes y proyectos tendientes a la prevención y erradicación del trabajo infantil, tanto en el ámbito de las propias empresas como en los diferentes eslabones de la cadena de valor. Además, este año, se dio inicio al Programa "Jardines de cosecha" destinado al cuidado de hijas e hijos de trabajadores tabacaleros durante el horario laboral de los padres. Se trata de una iniciativa que surge de la alianza estratégica entre la CONAETI, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Desarrollo Social y la propia la Red de Empresas contra el

Trabajo Infantil. Al año 2012 existen siete Jardines en Salta, tres en Jujuy y uno en Tucumán, este último destinado a trabajadores del limón. Otras provincias, entre ellas Mendoza y Santa Fe, llevan adelante iniciativas similares.

## 2008

Se promulga la Ley N° 26.390 de la prohibición del trabajo infantil y de la protección del trabajo adolescente. Cabe destacar que esta ley se refiere expresamente a la prohibición del trabajo infantil, que no estaba contemplada hasta ese momento en la legislación del país. Esta ley prohíbe el trabajo de las personas menores de 16 años en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, ya sea éste remunerado o no, a partir del 25 de mayo de 2010 (desde la vigencia de la ley, la edad mínima de admisión pasó de 14 a los 15 años).

En cuanto a las medidas protectoras del trabajo adolescente, establece, entre otras, una jornada laboral reducida respecto a la de los adultos (6 horas diarias o 36 horas semanales como máximo), a la vez que prohíbe el trabajo nocturno.

## 2011

La CONAETI lanza el segundo Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2011-2015, actualmente en ejecución.

Por otra parte, se incorporó la prohibición del trabajo infantil en el artículo 18 de la Resolución N° 11/11 de la CNTA, que fija las condiciones generales de labor para todos los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario (Ley N° 22.248).

Asimismo, se dispuso en el nuevo Régimen de Trabajo Agrario que en ningún caso podrán formar parte de las cuadrillas de trabajo personas menores de dieciséis (16) años (Ley 26.727).



© Organización Internacional del Trabajo Argentina / Lucio Bosch

Niños limpiabotas, Argentina. Las chaquetas muestran la institucionalización del trabajo infantil.

→ VIENE DE PÁGINA 61

las dolencias derivadas de la inhalación de polvillo y productos tóxicos, problemas osteomusculares, enfermedades ocasionadas por exposición excesiva a las inclemencias del tiempo, tensiones y trastornos derivados de exigencias que entran en conflicto con sus capacidades, entre muchos otros. Por otro lado, hay que sumar la baja percepción del riesgo que tienen los niños, lo que los hace más vulnerables. Las consecuencias del trabajo infantil en la salud varían según el sexo, que generalmente opera como factor diferencial en el tipo de tareas y el ámbito donde se desarrolla el trabajo. Las niñas, por ejemplo, están más expuestas que los varones a la violencia sexual y a sus secuelas.

### NIÑOS SIN JUEGO, NIÑOS SIN LIBERTAD

Distintas concepciones teóricas coinciden en que el juego constituye una actividad fundamental para el desarrollo infantil. El juego tiene muchas implicancias en el desarrollo del niño, ya que posibilita la construcción de la subjetividad. Los juegos son parte esencial de la infancia: estimulan el desarrollo de los procesos cognitivos, ayudan al pensamiento creativo, les permiten elaborar sus emociones y actúan como espacios de socialización.

El juego es una acción libre, voluntaria y espontánea, imaginaria, creadora, vivida como ficción y fuera de las imposiciones y deberes de la vida cotidiana. A diferencia de las actividades dirigidas (como las tareas escolares), jugar es una acción libremente elegida, no deriva de ninguna obligación. A diferencia del trabajo, que está siempre ponderado en términos de dinero, productividad, utilidad, el juego es un valor en sí mismo en el que podemos probar, equivocarnos, reintentar.

El jugar es una práctica fundante del ser humano y es impensable la vida de un niño sin juego. Sin embargo, para los niños que se ven obligados a trabajar para subsistir, este derecho se encuentra restringido: las horas dedicadas al trabajo, el cansancio, las responsabilidades, las enfermedades, restringen sus posibilidades de jugar.

Y así, el juego es frecuentemente una práctica limitada a aquellos ratos robados a las obligaciones. Aún cuando el niño muchas veces juegue mientras trabaja, esa instancia de juego no deja de estar sujeta a las reglas del trabajo y a las redefiniciones que sus avatares va imponiendo. El juego es libre y produce placer, lo que no sucede con el trabajo. Los niños que trabajan están sujetos a responsabilidades y exigencias y no son libres de dejar de cumplirlas para cumplir con sus actividades de niño: jugar, ir a la escuela.

## CONCLUSIONES

Si consideramos los factores condicionantes del trabajo infantil, se puede concluir que el descenso significativo del desempleo en la última década; la negociación colectiva de los salarios; la extensión de las prestaciones de la seguridad social a los trabajadores informales y desocupados mediante la Asignación Universal por Hijo; la flexibilización de los requisitos para acceder a los beneficios previsionales que dio como resultado un aumento significativo de la nómina de jubilados y especialmente de jubiladas y la actualización semestral de sus haberes, son medidas que han incidido positivamente en las condiciones económicas de las familias y en la reducción de la inequidad.

Se agrega a ello el incremento de la matrícula escolar, la emergencia de centros de atención y cuidado para los niños y niñas en el ámbito rural durante el horario de trabajo de los padres, las modificaciones legislativas tales como la extensión de la escolaridad obligatoria y la elevación de la edad mínima de inserción al trabajo o empleo, todo lo cual genera mejores condiciones para reducir el trabajo infantil.

Sin embargo, estamos lejos de haber logrado su erradicación. Más allá de la responsabilidad primaria del Estado, la persistencia de esta problemática es un desafío para el conjunto de la ciudadanía.

Asimismo, aunque el trabajo colectivo y articulado de los diferentes sectores (de la salud, de la educación, de los responsables de los controles e inspecciones laborales, de los gremios, etc.) sea el modo más conveniente de hacerle frente, es indudable que en esta lucha el papel de la escuela resulta clave.

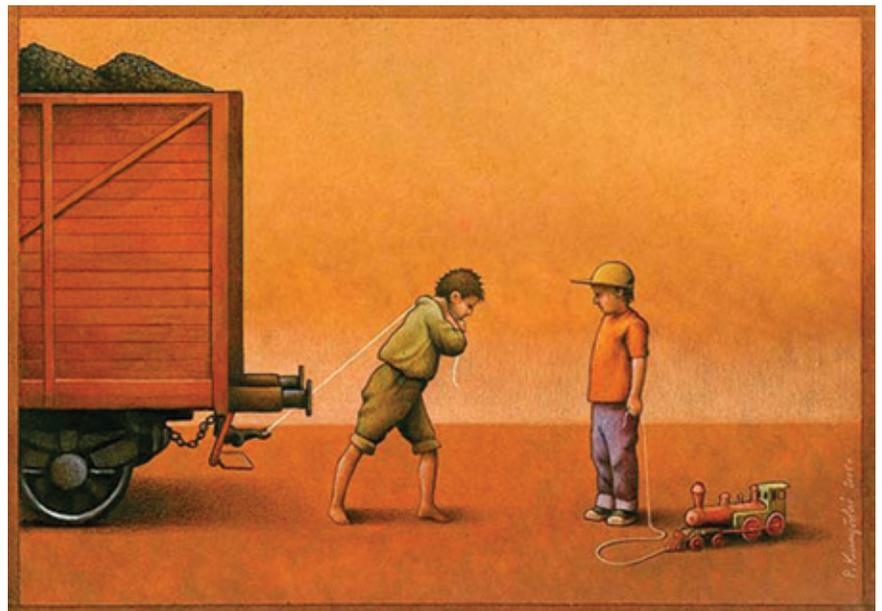
Por un lado, el trabajo infantil desafía a la escuela a pensar en estrategias de enseñanza-aprendizaje que promuevan su conocimiento, que lo problematicen desde una perspectiva integral de derechos y que enfatizen su íntima relación con el derecho al trabajo decente de jóvenes y adultos. Sin duda, la reflexión conjunta promovida desde actividades áulicas contribuirá a hacer conocer y difundir estos derechos, requisito fundamental para la exigencia de su cumplimiento. De lo que se trata, nada más y nada menos, es de la promoción del reconocimiento y la defensa del efectivo ejer-

cicio de los derechos de la niñez como el fundamento de una sociedad más justa e igualitaria. Por el otro, visto desde la escuela, el trabajo infantil se constituye en una invitación más a preguntarse por el papel mismo de la escuela. ¿Por qué? ¿En qué forma? Porque la desafía a pensar acciones y herramientas específicas para que en el día a día la escuela sea un espacio inclusivo y en el que se apueste al derecho a la educación de calidad para todos, más allá de las historias personales de cada alumno.

En este sentido, el trabajo infantil se suma a las razones que ya tiene la escuela para desafiar a pensar la igualdad desde la diversidad, diseñando e implementando cotidianamente estrategias para que ningún niño o adolescente sea relegado, para que todos puedan finalizar exitosamente su trayectoria escolar.

Tarea nada fácil, que exige tiempo, intercambios y profundos debates acerca del rol de la escuela y del trabajo docente en la construcción de una sociedad en la que haya lugar e igualdad de oportunidades para todos.

El destacado artista polaco Pawła Kuczński promueve la crítica al mundo contemporáneo a través de sus obras, cargadas de denuncia social.



## ACTIVIDADES

### GUÍA DE LECTURA

Las siguientes preguntas recuperan los ejes centrales del módulo. Le proponemos responderlas como un ejercicio de lectura analítica del texto:

- a. Analice las tendencias del trabajo infantil en las sociedades capitalistas, desde la Revolución Industrial hasta nuestros días. Luego, construya una periodización que describa, en cada etapa, las características más salientes del trabajo de niños y niñas.
- b. Luego de la primera etapa de la Revolución Industrial, el trabajo infantil perdió relevancia dentro de la estrategia empresarial. Explique la siguiente afirmación, incluida en el módulo: “Desde la perspectiva de las clases dirigentes, es un ‘modo de preservar el capital humano y el futuro industrial de cada nación’”.
- c. Incorpore una columna a la periodización realizada en el punto **a.** para inscribir los cambios en la situación del trabajo infantil en la Argentina, durante el siglo XX y en la actualidad.
- d. ¿Cómo se caracteriza actualmente el trabajo infantil en nuestro país y cuál es la edad mínima de admisión al empleo?
- e. ¿Por qué el trabajo infantil se intensificó en la Argentina en los últimos treinta años, particularmente, desde los años noventa?
- f. Analice las modalidades que asume el trabajo infantil y explique los factores que contribuyen a su persistencia, así como sus principales consecuencias sobre la educación, la salud y la recreación de los niños trabajadores.
- g. Haga una encuesta entre sus colegas buscando relevar sus opiniones respecto del trabajo infantil. Luego, lea con ellos los recuadros titulados “Tareas de niños y trabajo infantil” (página 53) y “Creencias en torno al trabajo infantil” (página 56). Organice un debate donde se contrasten los posicionamientos iniciales de sus compañeros y compañeras con los que puedan derivar de la lectura de la información brindada en los recuadros. Elabore un informe con las conclusiones obtenidas.

### ACTIVIDAD Nº 1

#### TRABAJO INFANTIL Y RENDIMIENTO ESCOLAR

En el módulo se presentan, entre otras cosas, encuestas de agencias nacionales e internacionales, así como apartados donde se establece una estrecha relación entre trabajo infantil, ausentismo y repitencia escolar. Le proponemos responder a las siguientes consignas para que, a partir de sus observaciones y de la búsqueda de información, corrobore, matice o discuta las afirmaciones presentadas.

- a. ¿Existen en su localidad casos de trabajo infantil? ¿Cuáles son los más comunes y por qué? ¿En qué grupos sociales se observan con mayor frecuencia? ¿Concurren a la escuela los chicos que trabajan?
- b. En los establecimientos donde desempeña su labor docente, ¿hay estudiantes que trabajen o hayan trabajado? ¿Se verifica en sus trayectorias escolares la relación subrayada entre trabajo infantil y rendimiento escolar? Ejemplifique.

### ACTIVIDAD Nº 2

#### MODALIDADES DEL TRABAJO INFANTIL EN LA ARGENTINA

En la Argentina, como en otros países del mundo, muchos niños y niñas trabajan en distintas y variadas actividades. Existen, como lo sabemos y pudimos corroborar mediante la lectura del módulo, trabajos infantiles muy peligrosos. Aquí presentamos dos casos y proponemos actividades para promover la búsqueda de información, el diseño de propuestas de enseñanza y, por sobre todo, una profunda reflexión sobre este problema.

¿Dónde están esos niños de los cuales ni uno solo ríe?

Víctor Hugo

### LOS NIÑOS BANDERILLEROS

El piloto vuela a bordo de *El Mosquito*. Unos niños, apostados en la verde tierra roja, son los encargados de indicarle, banderilla batiente en mano, dónde debe hacer caer la nube de plaguicida. *El Mosquito* vuela bajo y deja caer su letal producto. El aire se vuelve irrespirable y los banderilleros, todos menores de 16 años, tratan de cubrirse con lo que pueden. *Cuando hay viento en contra, nos da la nube y nos moja la cara.*

Los chicos trabajan desde la salida del sol hasta la nochecita y la paga es entre 20 y 25 centavos la hectárea, haciéndose a veces hasta 150 hectáreas por día entre dos banderilleros. Pero peor que lo exiguo de la paga son las consecuencias sobre la salud de los niños. Son rociados con Randap y, a veces, con

2-4D, también con insecticidas. Muchos banderilleros saben que la actividad puede provocarles cáncer.

*Hace tres o cuatro años que trabajo en esto. Cuando hace calor, el rayo del sol y el olor son insoportables.*

Los dolores de cabeza y los temblores son cosa común y bien lo saben los médicos y las familias de los chicos. Muchos padres hicieron el mismo trabajo y ahora sufren fuertes hinchazones de estómago. *No tenemos otra opción, necesitamos hacer cualquier trabajo, dice el papá, intentando explicar por qué sus hijos se exponen a semejante asesinato en etapas.*

*“Chicos rociados con pesticidas trabajan como banderas humanas”, La Capital, 22 de septiembre de 2008, adaptación.*

### LOS NIÑOS AJEROS

Cientos de niños y niñas cortan y deschalan ajo diariamente en el país. *Sí no te cortás con la tijera, te cortás con la chala que, de tan reseca, se clava como espinas en la piel,* cuenta el pequeño Martín, mientras muestra sus manos lastimadas. Martín, como tantos otros niños y niñas de 4 a 15 años, debe soportar jornadas de hasta doce horas trabajando a cielo abierto o en galpones con techo de chapa. El sol, el viento y el polvo azotan su cuerpecito. Se cubre con diferentes ropas. Solo los párpados y las manos quedan al aire libre. La jornada laboral comienza todos los días a las 5 de la mañana. Cortar, deschalar, y acomodar los cajones de ajo, esa será su tarea durante todo el día. Se le pagará 5 pesos por cajón de 10 kg. Si quiere algo para beber, deberá llevarse él mismo o comprarlo en un almacén ubicado, a veces, a un kilómetro de distancia. Se le descontará lo gastado de su jornal, como en los

tiempos de La Forestal, aquella empresa de principios del siglo XX que no pagaba en dinero sino con vales, que los obreros debían gastar en los comercios de la empresa.

Si los niños ajeros, como Martín, pretenden ir al baño, sus patrones les ofrecen los matorrales circundantes. ¿Almorzar? La paga es tan miserable que muchas veces prefieren no hacerlo para no perder el tiempo y seguir trabajando. El olor a ajo y el polvo que respiran todo el día les provocan dolores de cabeza y náuseas.

Cuando termine la época de la cosecha del ajo, Martín y los demás chicos golondrina transitarán hacia otra cosecha, lo que los alejará cada vez más de la escuela.

Ailín Bullentini, “El drama de los niños ajeros”, *Página 12*, 18 de febrero de 2009.

- a. Identifique los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la ONU en 1989. Analice en qué medida el trabajo de los niños ajenos y banderilleros los vulnera, particularmente en lo relacionado con la educación, la salud y el juego.
- b. Busque información sobre casos de trabajo infantil “invisibilizados y naturalizados” en la sociedad, como el trabajo doméstico o tareas que realizan niños y adolescentes en el marco de la economía familiar. Realice, luego, el mismo ejercicio sugerido en el punto a.
- c. Diseñe una propuesta de enseñanza que promueva el conocimiento de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, de la magnitud y distintas modalidades del trabajo infantil en la Argentina (y otros países del mundo), de los perjuicios sobre el desarrollo físico, psíquico y social de los niños trabajadores.

### ACTIVIDAD Nº 3

#### LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

En nuestro país, la Convención sobre los Derechos del Niño ha sido incorporada en la Constitución de la Nación en 1994. Además, como puede leerse en el módulo, en la década de 2000 se sancionaron leyes para erradicar el trabajo infantil, al tiempo que se implementaron políticas con el objetivo de conocer la dimensión del problema, sensibilizar a la sociedad y hacer cumplir las normas. Sin embargo, entre la normativa vigente, las políticas y la realidad sigue existiendo una considerable distancia. A continuación, transcribimos fragmentos de un artículo de Claire Brisset, miembro del Alto Consejo de la Población y la Familia de Francia y ex Defensora de los Niños, reflexiona sobre este tema a nivel mundial.

#### ENTRE LA NORMA Y LA REALIDAD

Cuando el 20 de noviembre de 1989 la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) reunida en Nueva York aprobó por unanimidad la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño [...], la situación mundial de la niñez era más que sombría. Si bien en las dos décadas anteriores –de finales de 1960 a finales de 1980– se habían logrado avances considerables, el escenario empezaba a manifestar signos de degradación preocupantes. [...] Uno de los objetivos de la adopción de la Convención era detener esa tendencia. Catorce millones de niños menores de cinco años morían entonces en el mundo por los efectos combinados de la malnutrición y algunas enfermedades perfectamente tratables o prevenibles con vacunas. [...]

Este texto, una vez adoptado y casi universalmente ratificado, ¿provocó cambios importantes? Es innegable que se produjeron avances. El indicador de la mortalidad, el definitivo, habla por sí mismo: el número de muertes de menores de 5 años por los efectos combinados de malnutrición e infecciones cayó actualmente por debajo de la barrera de los 10 millones contra, como se ha visto, 14 millones en 1989; la educación en particular, también mejoró, especialmente en el África subsahariana.

El derecho de los niños se ha convertido sobre todo en un objeto político. Sus violaciones más brutales

ya no son aceptadas por la opinión pública internacional como si se tratara de catástrofes naturales. [...]

Aun en tiempos de crisis, se tolera cada vez menos que se vendan en los mercados del Norte productos manufacturados por menores en condiciones casi esclavistas. Algunas empresas internacionales comprometidas con no vender ninguna mercancía producida por el trabajo infantil lo entendieron perfectamente. También innumerables asociaciones e instituciones estatales originadas en la estela de la aprobación de la Convención, que movilizan incesantemente a las poblaciones por este tema. En este ámbito, la presión de los militantes sobre los políticos resulta una palanca de progreso poderosa. A condición, sin embargo, de que la opinión pública sea efectivamente esclarecida; he ahí una de las dificultades. Requiere de una particular constancia informar incesantemente sobre las violaciones de los derechos de los niños. Sin embargo, esas violaciones son legión, y la mayoría procede de decisiones políticas de los gobernantes o del sistema de intercambios internacionales. [...]

La malnutrición proporciona uno de los ejemplos más significativos, pero no es el único. [...] Unos 200 millones son explotados en sus trabajos, y la mitad de ellos trabaja en condiciones que amenazan directamente su salud y hasta su vida.

&gt;&gt;

¿De qué trabajan esos niños? El 70% son explotados en la agricultura, un sector que, contra toda expectativa, es considerado uno de los más peligrosos: ausencia de protección de los niños frente a las máquinas, inhalación de pesticidas [...], transporte de cargas demasiado pesadas para su esqueleto todavía en formación, etc. A su vez, también son utilizados masivamente en las minas (oro, plata, piedras preciosas, metales ferrosos), en la fabricación de textiles, alfombras, componentes electrónicos, explosivos, etc. [...] Muchos de esos niños que trabajan forman parte de los grupos que viven en la calle expuestos a todo tipo de violencias: las de la extorsión o la droga y también la de las fuerzas policiales, encargadas a veces, como se da en muchas ciudades de América Latina, de “limpiar” las grandes arterias de la ciudad de su presencia. Los niños de la calle rondarían los cien millones en el mundo.

[...]

Esta violencia no conoce fronteras, atraviesa a las familias, las clases sociales, así como ha atravesado la historia. “¿Dónde están todos esos niños de los cuales ni uno solo ríe?”, preguntaba Víctor Hugo en uno de los poemas más bellos de *Las contemplaciones*. No ríen, por cierto, los niños golpeados e insultados por sus padres, los que son forzados a

actos sexuales que los lastiman. Violencia privada, también violencia de Estado: en todo el mundo unos treinta países siguen aplicando a los menores la pena capital o castigos tales como la lapidación, el látigo, la amputación.

Los niños sufren, finalmente, la violencia de los conflictos armados.

[...]

Después de semejante cuadro, ¿qué puede conseguir un texto como el de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño? Pregunta legítima, pregunta insoluble, que plantea el problema del efecto de la norma sobre lo real, del impacto del derecho sobre la fuerza. Para los escépticos, el mundo sigue siendo, más que nunca, el teatro de las violaciones más inauditas de los derechos de los más vulnerables. Los otros, los que creen en la absoluta necesidad de las herramientas jurídicas para regular o atenuar, por poco que sea, el efecto deletéreo de la violencia, verán en este tratado un formidable instrumento de progreso.

Claire Brisset, “Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. La norma y la realidad”, *Le Monde Diplomatique* 125, noviembre de 2009.

- Claire Brisset señala que pueden determinarse distintos momentos en la situación mundial de la niñez. Identifíquelos y caracterícelos.
- ¿Qué acciones de la ciudadanía han logrado, según la autora, mitigar el problema de las violencias diversas que se ejercen sobre los niños?
- En función de tales respuestas ciudadanas, ¿qué podría hacer la escuela para difundir estos casos en la comunidad, generar debate y promover acciones que contribuyan a la erradicación del trabajo infantil?
- Sugerimos la lectura del texto con sus colegas, así como la realización de dos actividades: la planteada en el punto **c.** y un debate sobre la pregunta que se formula Claire Brisset sobre el efecto de la norma sobre la realidad. Puede ser de utilidad leer información complementaria como la contenida en el apartado “Cronología de los aspectos más salientes de la política pública argentina en los últimos veinte años en materia de trabajo infantil”.
- Escriba luego un informe que resuma las reflexiones más significativas que se produjeron en el trabajo de grupo.

## ACTIVIDAD N° 4

## NIÑOS YUNTEROS, AJEROS, BANDERILLEROS...

Miguel Hernández fue un poeta español que luchó en las filas del ejército republicano contra el franquismo. En su corta y prolífica vida (1910-1942), participó activamente de distintas actividades antifascistas. Su compromiso político y social se expresó en bellas y, a veces, desgarradoras poesías, como “El niño yuntero”.

Lea el poema y observe las imágenes que se ofrecen en la página siguiente. Luego, resuelva las consignas.

- ¿En qué versos el poeta habla de las condiciones de vida de los niños?
- Localice la metáfora o imagen que más le haya impactado e intente explicarla, relacionándola con lo que sabe sobre los niños que trabajan.
- ¿Qué ideas sobre la infancia aparecen en el poema? Considere especialmente expresiones como “Cada nuevo día es más raíz, menos criatura” y “masculinamente serio”.
- ¿De qué modo indica el texto que el niño no concurre a la escuela?
- Al final, el poeta realiza una apelación: ¿quiénes son los que podrían intentar cambiar la situación de estos niños? Vincule tal apelación con la información brindada sobre el Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo.

## EL NIÑO YUNTERO

Carne de yugo, ha nacido  
más humillado que bello,  
con el cuello perseguido  
por el yugo para el cuello.

Nace, como la herramienta,  
a los golpes destinado,  
de una tierra descontenta  
y un insatisfecho arado.

Entre estiércol puro y vivo  
de vacas, trae a la vida  
un alma color de olivo  
vieja ya y encallecida.

Empieza a vivir, y empieza  
a morir de punta a punta  
levantando la corteza  
de su madre con la yunta.

Empieza a sentir, y siente  
la vida como una guerra,  
y a dar fatigosamente  
en los huesos de la tierra.

Contar sus años no sabe,  
y ya sabe que el sudor  
es una corona grave  
de sal para el labrador.

Cada nuevo día es  
más raíz, menos criatura,  
que escucha bajo sus pies  
la voz de la sepultura.

Y como raíz se hunde  
en la tierra lentamente  
para que la tierra inunde  
de paz y panes su frente.

Me duele este niño hambriento  
como una grandiosa espina,  
y su vivir ceniciento  
revuelve mi alma de encina.

Lo veo arrastrar los rastrojos,  
y devorar un mendrugo,  
y declarar con los ojos  
que por qué es carne de yugo.

Me da su arado en el pecho,  
y su vida en la garganta,  
y sufro viendo el barbecho  
tan grande bajo su planta.

¿Quién salvará este chiquillo  
menor que un grano de avena?  
¿De dónde saldrá el martillo  
verdugo de esta cadena?

Trabaja, y mientras trabaja  
masculinamente serio,  
se unge de lluvia y se alhaja  
de carne de cementerio.

A fuerza de golpes, fuerte,  
y a fuerza de sol, bruñido,  
con una ambición de muerte  
despedaza un pan reñido.

Que salga del corazón  
de los hombres jornaleros,  
que antes de ser hombres son  
y han sido niños yunteros.

Miguel Hernández



El Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo nació en 1987 y agrupa en la actualidad a 400 instituciones no gubernamentales de toda la Argentina. En 1997, lo que era un pequeño grupo de educadores reúne en el Encuentro de Educadores de Mar del Plata a dos mil personas que deciden incorporarse a la CTA (Central de los Trabajadores Argentinos). Sus miembros trabajan con niños y jóvenes en situación de gran vulnerabilidad. Consideran que *la infancia es la gran oportunidad de la sociedad para mejorarse a sí misma en lo biológico, en lo cultural, en lo económico, incluso en lo político. La infancia –sostienen– es el terreno más fértil para sembrar inteligencia, trabajo, creatividad, justicia y democracia. Y agregan: Sin una infancia sana, amasada y entera es impensable una Argentina mejor. Porque un país que mutila a sus niños es un país que se condena a sí mismo.*

#### ALGUNAS HERRAMIENTAS PARA DOCENTES

---

OIT, MECyT, MTEySS (2006). *Construir futuro con trabajo decente. Experiencias de enseñanza y aprendizaje en torno al trabajo decente y los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*. Buenos Aires.

OIT, MECyT, MTEySS (2005). *Construir futuro con trabajo decente. Manual de formación para docentes*. Buenos Aires.

OIT-IPEC. *¡Alto al trabajo infantil!* Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación. Iniciativa de educación y movilización social con la cual ayudar a los educadores del mundo a promover la comprensión y crear conciencia sobre el trabajo infantil entre los jóvenes: [http://learning.itcilo.org/ilo/ipecc/scream/pack\\_sp/default.htm](http://learning.itcilo.org/ilo/ipecc/scream/pack_sp/default.htm).

OIT-IPEC (1999). *Trabajo infantil. Material didáctico para profesores, educadores y sus organizaciones*. Ginebra. Disponible en [http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/manual\\_profesores\\_ti.pdf](http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/manual_profesores_ti.pdf).

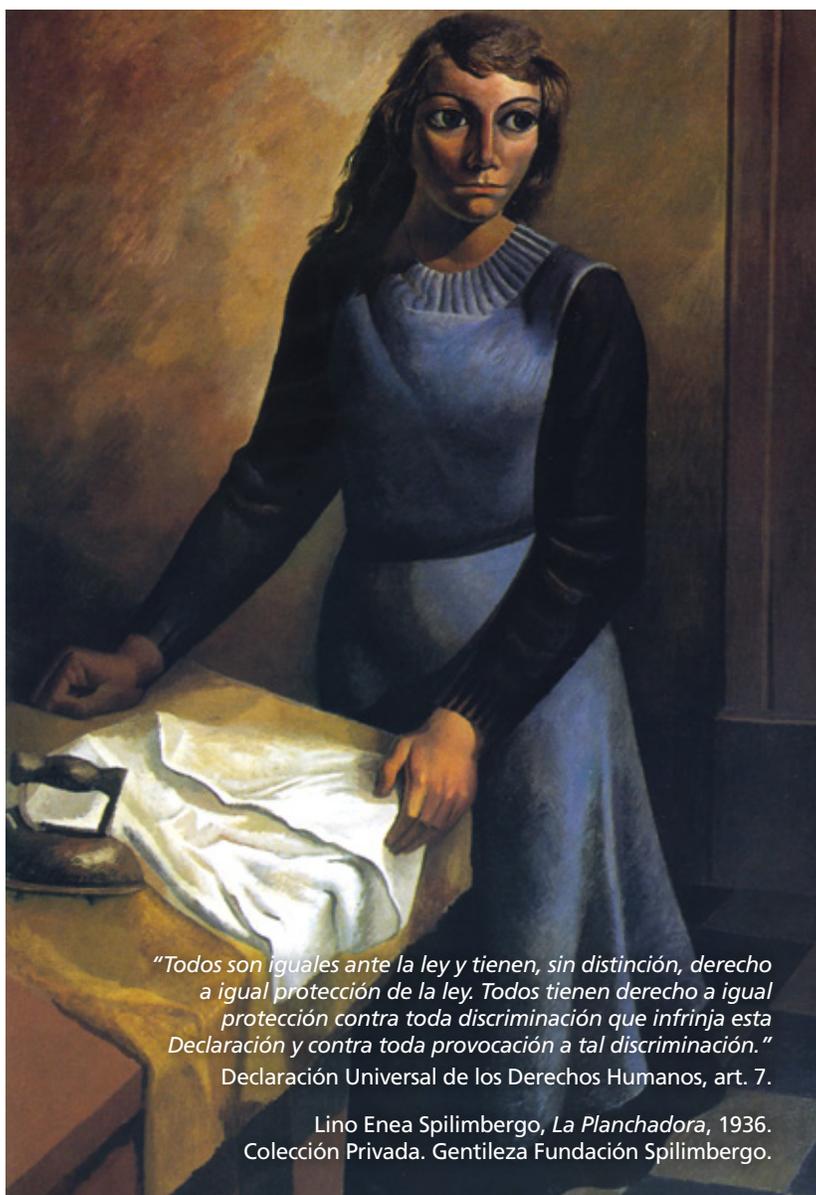
OIT (2004). *Trabajo infantil: un manual para estudiantes*. Disponible en <http://www.ilo.org/ipeccinfo/product/download.do?type=document&id=1040>.

SALA DE LECTURA VIRTUAL. Trabajo Infantil. Oficina de la OIT en Argentina. [http://www.oit.org.ar/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=427:trabajo-infantil-en-argentina&catid=14:trabajo-infantil&Itemid=260](http://www.oit.org.ar/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=427:trabajo-infantil-en-argentina&catid=14:trabajo-infantil&Itemid=260).

OIT. Campaña radiofónica de sensibilización sobre trabajo infantil en la Argentina. [http://www.oit.org.ar/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=278:campana-radiofonica-de-sensibilizacion-sobre-trabajo-infantil-en-argentina&catid=52:libros-e-informes&Itemid=220](http://www.oit.org.ar/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=278:campana-radiofonica-de-sensibilizacion-sobre-trabajo-infantil-en-argentina&catid=52:libros-e-informes&Itemid=220)

---

# IGUALDAD DE OPORTUNIDADES



*“Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.”*

Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 7.

Lino Enea Spilimbergo, *La Planchadora*, 1936.  
Colección Privada. Gentileza Fundación Spilimbergo.

¿A qué llamamos “igualdad de oportunidades”? | La discriminación en el mercado laboral | Las caras de la desigualdad: diferentes tipos de discriminación en el trabajo | Damas abstenerse: discriminación por género | Civilización o barbarie: el racismo como forma de discriminación | “¿De dónde sos?”: la discriminación a los trabajadores migrantes | Quinientos años igual: discriminación a los descendientes de pueblos originarios | Nuevas formas de discriminación | “La casa se reserva el derecho de admisión”: la discriminación fundada en la edad | El estigma de hoy: VIH/Sida | Discriminación a personas con discapacidad | Políticas de erradicación de la discriminación | Actividades.

## ¿A QUÉ LLAMAMOS “IGUALDAD DE OPORTUNIDADES”?

La igualdad de oportunidades es un modo de concebir la justicia social, según el cual un sistema es socialmente justo cuando todas las personas tienen potencialmente las mismas posibilidades de acceder al bienestar social y poseen los mismos derechos políticos y civiles. Dicho en otros términos, “la *igualdad* en el ámbito social refiere a la base común de derechos y responsabilidades que corresponden a todos los miembros de la sociedad, es decir, la igualdad consigna una característica común compartida. En cambio, *equidad* hace referencia a la consideración de la especificidad, de la diferencia, en el marco de una política igualitaria” (Barbieri, 2007).

Cuando hablamos de igualdad, entonces, nos referimos al acceso equitativo a bienes

y servicios en muchas situaciones de la vida diaria: el trabajo, la educación, la salud, el ambiente, la cultura y todos los diversos ámbitos en los que las personas participan.

Para que exista igualdad de oportunidades en el trabajo, es esencial que los trabajadores y trabajadoras elijan su trabajo libremente, desarrollen plenamente su potencial y cosechen recompensas en base a los méritos y las condiciones pactadas. En particular, en el lugar de trabajo la igualdad de oportunidades conlleva beneficios significativos, al posibilitar el desarrollo de carreras laborales satisfactorias para más personas en una sociedad. Estos beneficios son diferentes según se trate del sector empleador, de los trabajadores y trabajadoras o de la sociedad en general.

Para el sector empleador, el beneficio es el acceso a una fuerza de trabajo más diversa, y por lo tanto, mejor calificada. Para los trabajadores y trabajadoras, la igualdad de oportunidades se expresa en mayores posibilidades de desarrollo de carrera, de acceso a la formación profesional y a una remuneración justa. Los beneficios de una economía globalizada se distribuyen de manera más justa en una sociedad igualitaria, lo que conduce a una mayor estabilidad social y a un mayor compromiso con el desarrollo económico por parte de la población trabajadora. Asimismo, una distribución más igualitaria de las oportunidades de trabajo, recursos y factores productivos, incluida la educación, contribuye al crecimiento y a una mayor estabilidad política.

## LA DISCRIMINACIÓN EN EL MERCADO LABORAL

*“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial...”*

**Constitución de la Nación Argentina, art. 14 bis.**

*“Por esta ley se prohíbe cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religión, políticos, gremiales o de edad.”*

**Ley de Contrato de Trabajo, art. 17.**

Cada día, en todo el mundo, millones de personas son víctimas de discriminación. La discriminación laboral se define como “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación” (Convenio 111 de la OIT). Muchas veces se basa en prejuicios y estereotipos, creencias o imágenes que se poseen de un grupo social, por ejemplo, “las mujeres”, “los pobres”, “los negros”, etc.; que llevan a preferir o excluir a esa persona en función de los atributos asociados al grupo al que pertenece, independientemente de sus características personales.

Hay discriminación en el trabajo, por ejemplo, cuando a una persona profesionalmente calificada, pero miembro de un grupo religioso minoritario, no se la acepta para un empleo, o cuando trabajadores competentes

son víctimas de acoso laboral por causa de su afiliación sindical. La discriminación se manifiesta también cada vez que un trabajador migrante cobra un salario inferior al de un trabajador nacional por un empleo idéntico, o cuando el pago de la remuneración a los trabajadores agrícolas indígenas se retrasa sistemáticamente con respecto a la fecha de cobro de sus colegas no indígenas.

La discriminación puede manifestarse en la instancia o momento de acceso a un empleo –en la selección, en la convocatoria o cuando se arma un perfil o una solicitud–, cuando algunos son desestimados como candidatos aun cumpliendo con los requerimientos necesarios; o por supuesto, por medio del despido injustificado o supuestamente “justificado” pero fundado en estereotipos o prejuicios.

Así, la desigualdad social se construye por medio de un proceso complejo, que ocurre en los niveles discursivo, normativo, social y subjetivo de la realidad, pero que además se



Desde 1986 se vienen organizando los Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM). Cada año, miles de mujeres de distintos puntos de la Argentina, participan de ellos para reflexionar y debatir sobre temas como educación sexual, aborto gratuito y legal, identidad de género, sexualidad, empleo y sindicalismo, entre otros.

### LA NATURALIZACIÓN DE LOS ESTEREOTIPOS

El Diccionario de la RAE (2001) define *estereotipo* como “imagen o idea aceptada comúnmente por un grupo o sociedad con carácter inmutable”. Sin embargo, quizás esto no agote la extensión del término. En rigor, que sea “una imagen o idea aceptada” implica que no suele ser puesta en discusión y que, además, está naturalizada. Ese conjunto de rasgos que supuestamente caracteriza a un grupo –en su aspecto físico, mental y en su comportamiento– simplifica la realidad y la restringe para lograr una generalización. Existe una gran diversidad de estereotipos referidos a casi todos los grupos, que se apartan de un cierto paradigma moderno de la igualdad que se ha construido sobre la base del hombre blanco, pudiente, instruido, heterosexual, sin discapacidades y miembro de la religión dominante.

Por eso, los estereotipos aparecen en general referidos a los descendientes de pueblos originarios (“el indio es vago”), a diversos grupos religiosos y étnicos (“los judíos son tacaños”; “los peruanos son ladrones”; “los chinos son sucios”), a las mujeres (“las mujeres no saben usar el espejo retrovisor”; “las mujeres son charlatanas”; “las mujeres están gobernadas por las hormonas”). Los estereotipos no siempre son directamente negativos, sino que simplemente etiquetan, definen y borran la diversidad. Los *de género*, por ejemplo, tipifican a hombres y mujeres de los más variados modos: “los hombres no lloran”; “las mujeres son más prácticas”; “los hombres tienen mayor pensamiento abstracto”; “la docencia es una actividad femenina”; “las mujeres son más detallistas”.

### MODALIDADES DE LA DISCRIMINACIÓN LABORAL

La discriminación puede ser *directa* o *indirecta*. Es *directa* cuando las normas, prácticas y políticas excluyen a ciertas personas o grupos de personas por dar preferencia a características sin relación con su idoneidad para la tarea (por ejemplo: el sexo, la edad, la carga familiar, el estado civil, u otros más evidentes como color de piel, estatura, contextura física).

La discriminación es *indirecta* cuando ciertas normas o prácticas aparentemente neutras tienen efectos perjudiciales en uno o más colectivos, sin justificación alguna. Así, por ejemplo, la organización de cursos de formación fuera de las horas de trabajo, durante los fines de semana o en horas tardías, puede traducirse en la exclusión de aquellos trabajadores y trabajadoras que podrían interesarse en asistir, pero que no pueden hacerlo porque deben atender sus responsabilidades familiares. Así, esta exclusión compromete sus perspectivas de carrera y, en general, afecta mayoritariamente a las mujeres. Otro ejemplo es la inclusión del requisito de cercanía con el lugar de trabajo, que restringe indirectamente la posibilidad de que se presenten candidatos y candidatas de lugares más alejados.



Póster de la conferencia “Igualdad de derechos, igualdad de oportunidades: progreso para todos” organizada por las oficinas de las Naciones Unidas para el Día de la Mujer (Nueva York, marzo 2010).

sustenta en el plano de las condiciones materiales de existencia de los diferentes grupos sociales, es decir, refiere a las distintas posibilidades de acceso y utilización de los recursos económicos, sociales y culturales.

“Las prácticas discriminatorias constituyen una de las formas en las que se manifiesta la desigualdad” (Valenzuela, 2004). Estas tienen su origen en una visión particular del mundo de una determinada organización o sector social. Excluye a otras personas por su pertenencia a ciertos grupos sociales, incluso sin que necesariamente constituya un acto consciente de exclusión.

En ese sentido, la discriminación no es un fenómeno estático, pues algunas de sus formas son reconocidas desde antiguo. Basadas en motivos raciales, religiosos, de clase o de género, no son fáciles de erradicar y hoy se legitiman con argumentos más refinados, más sutiles. En los últimos años, han sido cada vez más los países que ampliaron el listado de los motivos de discriminación

### LA CEDAW

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (o Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, ampliamente conocida por sus siglas en inglés, CEDAW) es un instrumento internacional aprobado en 1979. Tiene como objetivo instar a los Estados a eliminar efectivamente todas las formas de discriminación contra las mujeres, por medio de la reforma de leyes y otros recursos. En la Argentina, la CEDAW tiene estatuto constitucional, es decir que, así como otros tratados internacionales, es superior a las leyes nacionales (según la reforma constitucional de 1994, art. 75, inciso 22).

La CEDAW define así la discriminación contra la mujer:

“La expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (art. 1; [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)).

La existencia de este tipo de instrumentos jurídicos y otros, como el Consenso de Quito (un documento firmado por la Argentina y muchos otros países de la región durante la reunión de la CEPAL en 2007), donde se proveen líneas de acción muy relevantes para las organizaciones de la sociedad civil, demuestran que los estereotipos de género y la discriminación relacionada con ellos está extendida y preocupa a los Estados, en tanto genera desigualdad, negativa para el desarrollo humano y económico.

### LA LEY 26.485

La “Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales” fue promulgada en 2009 y reglamentada en julio del año 2010 por el estado Argentino (Ley N° 26.485). Esta ley reconoce y legisla sobre la diversas modalidades de violencia contra las mujeres. Entre ellas, define a la violencia laboral como “aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza el acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, apariencia física o la realización de test de embarazo. Constituye también violencia contra las mujeres en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función. Asimismo incluye el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral” (Ley N° 26.485). Asimismo, la ley reconoce que esta modalidad de violencia puede adquirir distintas maneras de manifestación, como ser: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial y/o simbólica. Todas las mujeres tienen derecho a una vida sin violencia y a denunciar aquellas situaciones de discriminación, acoso u hostigamiento.

**Tabla 1. Tasa de actividad, empleo, desempleo y subocupación horaria de la población de 14 años y más, según sexo. Total de aglomerados urbanos 2004-2011**

PERÍODO	Tasa de actividad				Tasa de empleo				Tasa de desempleo				Tasa de subocupación horaria		
	TOTAL	MUJERES	VARONES	BRECHA	TOTAL	MUJERES	VARONES	BRECHA	TOTAL	MUJERES	VARONES	BRECHA	TASA MUJERES	TASA VARONES	BRECHA
2004	61.6	50.0	74.9	-24.9	53.2	42.1	66.0	-23.9	13.6	15.8	11.9	3.9	17	13	4
2006	60.3	49.0	73.3	-24.3	54.1	42.8	67.1	-24.2	10.2	12.5	8.4	4.1	13	8	5
2008	59.0	47.4	72.2	-24.8	54.1	42.4	67.2	-24.8	8.4	10.5	6.9	3.6	10	6	4
2010	59.0	47.6	71.7	-24.1	54.1	42.8	66.8	-24.0	8.3	10.2	6.9	3.3	11	7	4
2011	58.9	46.5	72.4	-25.9	54.5	42.5	67.7	-25.2	7.4	8.5	6.6	1.9	10	7	3

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, en base a la EPH del INDEC.

**Nota metodológica:**

**Población Económicamente Activa (PEA)** La integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente en el período de referencia. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada.

**Tasa de actividad** Es calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total.

**Tasa de desempleo o desocupación** Es calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.

**Tasa de empleo** Es calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total.

**Tasa de subocupación horaria** Es calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y aquellos ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales, que desean trabajar más horas y se encuentran disponibles para hacerlo.

identificados, entre los que hoy constan la discapacidad, la edad, el estado de salud, en particular la seropositividad VIH/Sida real o presunta, la afiliación sindical y la situación familiar. Sin duda, las prácticas sociales discriminatorias no se explican por las características que poseen las personas o grupos discriminados, sino por las visiones o representaciones que tiene la sociedad respecto de esas personas o grupos. En ese sentido, los análisis actuales centran hoy su mirada en las problemáticas que producen que deter-

minados grupos sociales se inclinen a ejercer prácticas discriminatorias sobre otros.

La discriminación en el trabajo constituye una violación de los derechos humanos que genera pobreza e inequidades que debilitan el tejido social. Aunque parezca un fenómeno eventual, se encuentra muy extendido, y esto se debe en parte a que existe una gran naturalización de las conductas discriminatorias. Por ejemplo, no todas las mujeres perciben como discriminación que en las entrevistas de trabajo se les pregunte por

su planificación familiar; un gran porcentaje de personas encuentra justificado o admisible que un candidato de treinta años resulte preferido por sobre uno de cincuenta sin razones de calificación profesional, etc. En ese sentido, muchas veces, los grupos y sectores discriminados no son conscientes de su propia situación. Considerar "natural" una situación que es resultado de una práctica social y que, por lo tanto, podría ser diferente por medio de prácticas igualitarias, torna el problema invisible y difícil de erradicar.

## LAS CARAS DE LA DESIGUALDAD: DIFERENTES TIPOS DE DISCRIMINACIÓN EN EL TRABAJO

### DAMAS ABSTENERSE: DISCRIMINACIÓN POR GÉNERO

En los últimos quince años las tasas de empleo y de actividad de las mujeres han aumentado más rápidamente que las de los hombres, sobre todo en los países donde su participación era, por tradición, inferior. Sin embargo, se puede constatar que el acceso de las mujeres a los niveles jerárquicos ha

sido mucho más lento y que hoy –pese a los llamativos avances en el nivel educativo de las mujeres respecto de los varones– sigue habiendo una franca mayoría de varones en puestos con mayor nivel de decisión, con más oportunidades de desarrollo de carrera, y mejor remunerados. Cuando se evalúan las razones y formas de esta disparidad se concluye que el principal motivo de esta inequidad es la discriminación por género.

Esta clase de discriminación se ejerce al valorar como superior o inferior atributos asignados a lo femenino o a lo masculino. Se trata de construcciones sociales que establecen un sistema tácito de jerarquías que ubica al hombre en una posición de superioridad. En efecto, varones y mujeres no ocupan el mismo lugar, ni son valorados de la misma manera, ni tienen las mismas oportunidades, ni un trato igualitario en nuestra



La frase que reproduce este estencil ha sido debatida por múltiples asociaciones de mujeres de toda Latinoamérica, y procura poner en agenda pública el flagelo de la trata de personas.

sociedad, lo cual relega a las mujeres a una situación de subordinación. Por ejemplo, el atributo "madre" de una mujer es negativo en el mundo laboral, ya que implica que esa trabajadora posee otras responsabilidades además de su trabajo.

Ahora bien, ¿cómo se manifiesta la discriminación de género en el mundo del trabajo? Según estudios recientes, la discriminación se da tanto en los ingresos, donde se observa una brecha salarial en perjuicio de las mujeres, como en el tipo de trabajo y la categoría de los cargos a los que acceden unos y otras. En efecto, cuando se analiza la situación laboral de las personas en el mundo hay que hacer una inmediata distinción entre las condiciones en que trabajan hombres y mujeres. En términos generales, los hombres tienen más posibilidades de ocupar cargos clave, puestos fijos o mejor remunerados, mientras que las mujeres suelen ser destinadas a puestos periféricos, inseguros y menos prestigiosos. En este sentido, quedan excluidas o segregadas de ciertas clases de trabajos a causa de prácticas de contratación favorables a los hombres o de obstáculos para obtener ascensos o progresar profesionalmente. Además, representan un porcenta-

### EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE REMUNERACIÓN POR UN TRABAJO DE IGUAL VALOR

Hay discriminación cada vez que personas con calificaciones y características de productividad equivalentes o que desempeñan trabajos de igual valor perciben una paga inferior que la de los demás a causa de su sexo. Por ejemplo, una enfermera universitaria con cinco años de experiencia en su empleo y con quince subalternos puede ganar alrededor de un 30% menos que un supervisor cualificado que ha seguido un curso completo de carpintería, tiene tres años de experiencia en el empleo y dos subalternos (OIT, 2003).

Garantizar el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor es un elemento clave para erradicar la discriminación por motivo de sexo y promover la igualdad entre los géneros. Sin embargo, son muchas las dificultades que aún no se han podido superar para aplicar este derecho en el ámbito jurídico y en la práctica. Esto se debe a la falta de comprensión del alcance y de las implicaciones del concepto de "trabajo de igual valor". Este concepto va más allá de la mera remuneración por un trabajo "igual", "idéntico" o "similar". Comprende aquel trabajo que, aunque tenga una naturaleza totalmente diferente, posee el mismo valor. En ese sentido, es fundamental contrarrestar la subes-

je elevado de trabajadores a tiempo parcial (OIT, 2003): en Japón y los Estados Unidos, a finales de la década del noventa, casi el 70% del total de los trabajadores a tiempo parcial eran mujeres (OIT, 2003). Es importante aclarar que cuando el trabajo a tiempo parcial ha aumentado para la mujer, parece haber sido independientemente de la voluntad de la trabajadora.



México, 2011.

timación de los "trabajos femeninos" en comparación con los que realizan los hombres, al determinar las remuneraciones.

Entre los factores determinantes de las desigualdades de remuneración por razón de sexo se encuentran la restricción o la prohibición legal de que la mujer trabaje en horas extraordinarias o con horario nocturno. Otro factor está relacionado con la idea de que la contratación de mujeres implica un costo más alto (OIT, 2001). En estos costos se incluyen las prestaciones de protección de la maternidad y el ausentismo supe-

stamentamente mayor de las mujeres, su menor disposición para trabajar horas extras, su compromiso e interés menores para con el trabajo y una movilidad más restringida en relación con la de los hombres.

Según señala un trabajo del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2008), a pesar de la reactivación económica producida en la Argentina luego de la profunda crisis de 2001-2002, la persistencia de las situaciones de discriminación por género en el mercado laboral en la Argentina sigue siendo alarmante. Por ejemplo, las mujeres tienen más probabilidades de estar desocupadas que los

hombres: de acuerdo con datos de 2006, está desocupado el 15,1% de las mujeres contra el 8,7% de los varones. En el mismo sentido, está subocupado el 13,2% de las mujeres contra el 8,2% de los varones (ELA, 2008). En efecto, hay más mujeres que hombres en situación de informalidad, subocupación, desocupación, y menos beneficiarias del seguro de desempleo y con cobertura en materia de seguridad social (régimen previsional, salud, asignaciones familiares).

Durante los años noventa, señala el trabajo de ELA, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo creció, en parte impulsada por la caída del empleo de los jefes de hogar y el consiguiente deterioro de los ingresos familiares. En poco más de una década (de 1990 a 2002), la tasa de actividad de mujeres de 15 a 75 años se incrementó el 7,6%. La reactivación económica y el crecimiento del empleo no parecen estimular la participación económica de las mujeres ni promover su integración al mercado laboral

en condiciones de igualdad.

Cabe señalar que los cambios operados en el período 2002-2006 no han sido uniformes para todas las mujeres. Por el contrario, el impacto diferencial para las mujeres de menores recursos económicos queda en evidencia ya que los datos confirman un proceso de segregación de las mujeres más pobres. Las mujeres que viven en los hogares más carenciados tienen una menor participación en el mercado laboral que sus congéneres de mayores ingresos. Solo una de cada tres mujeres pobres está económicamente activa. Además, más del 75% se encuentra en situación de vulnerabilidad laboral: sin ocupación, asistida por un programa social de transferencia de ingresos o con un empleo precario.

Tampoco se ha modificado durante el último período la presencia femenina en ocupaciones de baja calidad: sigue habiendo una mayor proporción de mujeres entre los trabajadores de tiempo parcial y los empleos infor-

males (55% contra 46% de los hombres), al tiempo que se observa, dentro del sector privado, que la tasa de empleo no registrado es mayor entre las mujeres que entre los varones. En cuanto al nivel de ingresos, la brecha existente no solo no se ha revertido durante los últimos años, sino que en algunos casos incluso se ha incrementado. En 2003, el ingreso de las mujeres representaba el 73% del ingreso de los hombres, y tres años más tarde, la proporción caía al 70%.

El gran porcentaje de mujeres ocupadas en la economía informal y en empleos precarios determina su grado de exclusión del sistema previsional. Es decir, no solo tienen una cobertura de seguridad social restringida, sino que el nivel de sus salarios y aportes hace que el impacto se traduzca también en las jubilaciones futuras.

Otro campo de discriminación de la mujer se refiere a la representación sindical. Según datos obtenidos en un estudio de 1999, en los sindicatos, es decir, en las en

### CONVENIO N° 183 SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD

El convenio se aplica a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente. Establece los siguientes derechos para todas las mujeres:

- Licencia por maternidad de una duración de al menos catorce semanas.
- Prestaciones pecuniarias, de conformidad con la legislación nacional o en cualquier otra forma que pueda ser conforme con la práctica nacional, a toda mujer que esté ausente del trabajo en virtud de la licencia por maternidad. Estas prestaciones pecuniarias deberán establecerse en una cuantía que garantice a la mujer y a su hijo condiciones de salud apropiadas y un nivel de vida adecuado.
- Protección del empleo, prohibiendo al empleador que despida a una mujer que esté embarazada, o durante la licencia por maternidad, o después de haberse reintegrado al trabajo durante un período que se determinará en la legislación nacional, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias, o la lactancia. Además, se debe garantizar a la mujer el derecho a retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remunera-

ción, al término de la licencia por maternidad. Finalmente, se prevé que deben ser adoptadas medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo.

### CONVENIO N° 156 SOBRE LOS TRABAJADORES CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES

Este convenio pretende garantizar la igualdad efectiva de oportunidades y trato en trabajadores y trabajadoras estableciendo que todos los países miembros deberán incluir entre los objetivos de su política nacional permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación. Deberán adoptarse además todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para:

- Tener en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en la planificación de las comunidades locales o regionales.
- Desarrollar o promover servicios comunitarios, públicos o privados, tales como los servicios y medios de asistencia a la infancia y de asistencia familiar.

La responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo.



UNICEF, en su informe sobre el estado mundial de la infancia 2007 trata especialmente “el doble dividendo de la igualdad de género”. Es decir que cuando se promueve la autonomía de las mujeres para que lleven vidas plenas y productivas, los niños y las niñas prosperan. Por eso, cuando se niega a las mujeres la igualdad de oportunidades dentro de una sociedad, los niños y las niñas sufren (*Estado mundial de la infancia 2007: La mujer y la infancia. El doble dividendo de la igualdad de género*).

### UN FALLO HISTÓRICO

Si bien los fallos judiciales acerca de la obligación de efectivizar el derecho a la igualdad en el empleo son escasos, el caso Fundación Mujeres en Igualdad contra una empresa del sector de la alimentación, resuelto por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil en 2002, es el más trascendente hasta la fecha. En él se analizaba la práctica de contrataciones de una empresa para determinar si las explicaciones que esta brindaba acerca de la contratación prioritaria de varones eran pertinentes para justificar la práctica. El tribunal reconoció la procedencia y obligó a la aplicación de acciones de discriminación positiva en el empleo, y priorizó la igualdad en el acceso al empleo por sobre argumentos de libertad de contratación empresarial. La Cámara de Apelaciones resolvió que la práctica de contratación de personal de la demandada resultaba discriminatoria y que no había podido ser razonablemente justificada. Por lo tanto, ordenó que en el futuro se contrataran exclusivamente empleadas mujeres hasta tanto se compensara en forma equitativa y razonable la desigualdad producida. Esto es un ejemplo de “acción positiva”.

tidades gremiales de primer grado, la cantidad de mujeres dirigentes representa solo un 5,5% del total.

Finalmente, la maternidad y la asunción de las responsabilidades familiares asociadas al género femenino está en la base de la mayor parte de los prejuicios, estereoti-

pos y discriminaciones hacia la mujer en el campo laboral. La OIT promueve, por medio de normas específicas, que los países actualicen su legislación laboral y sus políticas públicas o sectoriales para promover el reparto de las responsabilidades familiares y la protección de la maternidad.

### CIVILIZACIÓN O BARBARIE: EL RACISMO COMO FORMA DE DISCRIMINACIÓN

*“El género, raza, etnia y clase social constituyen la piedra angular de sistemas de dominación que están interconectados y conducen a formas de opresión que operan en forma simultánea y se potencian entre sí.”*

Valenzuela, 2003.

El término “raza”, predominante en los siglos XVIII y XIX, hoy ha sido abandonado, tanto por su inconsistencia científica (la biología nunca ha podido demostrar la existencia de estructuras genéticas de raza), como por razones políticas (los efectos de terror y muerte colectiva a que ha llevado). Sin embargo, el concepto de racismo sigue

utilizándose como modo de referirse al conjunto de ideas o de prácticas sociales basado en la creencia de la existencia de razas.

El racismo es un fenómeno social y moderno, un conjunto de ideologías, pre-conceptos, estereotipos y prejuicios que tienden a segmentar el conjunto humano en supuestos grupos que tendrían características comunes entre sí (y jerarquizables), cuya explicación radicaría en una supuesta herencia genética; una herencia que impondría a las personas ciertos comportamientos en detrimento de otros (sirven de ejemplo los estereotipos acerca de los judíos, los gitanos, los italianos, etc.).

Los conceptos de *etnia* y *etnicidad* se han

utilizado en reemplazo del desprestigiado concepto de raza, aunque no son sinónimos. El diccionario de la Real Academia Española (22ª edición) define *etnia* como una “comunidad humana definida por afinidades raciales, lingüísticas, culturales, etc.”. Sin embargo, se sigue hablando de *racismo* para referirse al conjunto de ideas o de prácticas sociales basado en la creencia de la existencia de razas.

El racismo sirvió de justificación a la mayoría de las prácticas esclavistas utilizadas para proveer fuerza de trabajo para la producción y para dar servicios. El esclavo, cuya persona física y trabajo eran propiedades de su dueño, fue una pieza fundamental en el

## UNA GRAN CONQUISTA

En el camino de reconocer derechos que ponen en pie de igualdad a cada persona que habita nuestro país, se promulgó el 23 de mayo de 2012 la Ley de Identidad de Género que le otorga a todos y todas la posibilidad de adecuar sus documentos personales al sexo, imagen y nombre de pila que desee, sin necesidad de recurrir a la Justicia. La ley lleva el número 26.743, y su texto entiende a la identidad de género como “la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo”. También permite “la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido”.

Es una ley que respeta y reivindica la identidad de género sentida y elegida por las personas. El derecho a la identidad es un derecho básico que fortalece la ciudadanía, promoviendo la equidad en el acceso al empleo, la salud, la educación y la política.

desarrollo económico de distintas civilizaciones desde la Antigüedad. El racismo, como ideología justificadora del sometimiento y la esclavitud en América, pasó de tratar a la población indígena como necesitada de tutela por sus “condiciones inferiores”, a considerar a los esclavos como seres no humanos y, por tanto, pasibles de ser tratados como objetos, como mercancía. En la Argentina, los trabajadores migrantes y los pueblos originarios son las principales víctimas de las manifestaciones de racismo.

### “¿DE DÓNDE SOS?": LA DISCRIMINACIÓN A LOS TRABAJADORES MIGRANTES

“Bolitas”, “brasucas”, “chilotes”, “paraguas”, “perucas” y “yorugas” son epítetos que escuchamos permanentemente. Muchas veces, están incluso acompañados de palabras y demostraciones de cariño. Sin embargo, en la Argentina implican siempre actitudes peyorativas sobre los migrantes latinoamericanos de países limítrofes y no limítrofes; discursos y denominaciones que muestran claros rasgos xenófobos.

En el mundo particular del trabajo, las poblaciones migrantes suelen sufrir discriminación por su color o su origen, su religión real o supuesta, o por una combinación de

esos motivos, pero también pueden ser objeto de un trato desfavorable sencillamente por su condición de migrantes. Suelen encontrar sus fuentes de ingreso –independientemente de sus calificaciones– en trabajos peligrosos y hasta degradantes, en los que la protección legal o práctica suele ser insuficiente, cuando no inexistente. Así, tienden a ser empleados en una gama muy restringida de ocupaciones, entre ellas el trabajo agrícola manual, talleres textiles, fábricas o zonas francas de exportación y, en el caso de las mujeres, en puestos de trabajo relacionados con la función reproductiva, es decir, asignados tradicionalmente a este género (trabajo doméstico, cuidado de personas, atención en comedores y hoteles).

Por la naturaleza misma del trabajo que realizan, las mujeres y las niñas son particularmente vulnerables cuando son empleadas para trabajar fuera de su país de origen: pueden ser objeto de violencia por razón de género y de abuso sexual. Además, suelen ser sometidas a explotación y a malos tratos, ya que, a menudo, ante la falta de oportunidades a las que se ven sometidas, ocupan puestos de trabajo escasamente protegidos por la legislación social.

La falta de documentación agrava el escenario, en la medida que hace que los migrantes sean contratados de manera informal



En el 2008, el INADI realizó una campaña para estimular la reflexión sobre el uso del lenguaje discriminatorio.

y queden, en consecuencia, desprotegidos de las mínimas garantías jurídicas y resulten los más vulnerables a la explotación. La responsabilidad estatal en esta discriminación se manifestaba, hasta hace muy poco, en la exigencia de requisitos prácticamente imposibles para obtener la residencia, la dificultad de acceder a la salud pública, el acoso policial y la existencia de salarios indignos. A su vez, los adultos mayores migrantes carecían de protección social adecuada que permitiera acreditar sus aportes previsionales en el país de origen. Hoy ya existen convenios interestatales que permiten reconocer o sumar los eventuales aportes realizados, y también apoyan la libertad de trabajo, al menos para

trabajadores y trabajadoras migrantes entre países del MERCOSUR. Sin embargo, aún persiste una situación de abandono de los migrantes de la tercera edad.

La condición de los trabajadores migrantes en situación irregular es especialmente preocupante. En muchos países, estos trabajadores, cuando son indocumentados y detenidos por las autoridades, no tienen la oportunidad ni el tiempo de pedir que se les abonen los salarios y las prestaciones adeudadas, ni de presentar recursos. La protección de los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes en situación irregular, incluida la protección contra la discriminación racial, étnica o sexual, no es más que una ilusión si estos no tienen acceso a los procedimientos legales.

Desde mediados del siglo XIX, la Argentina recibió un flujo lento pero sostenido de inmigrantes de países latinoamericanos y, en particular, de países limítrofes, cuya participación en la estructura demográfica del país se vio opacada por el impacto que la inmigración europea tuvo en la composición de la población. Sin embargo, la migración latinoamericana comenzó a hacerse visible en forma creciente hacia 1950, como consecuencia de los efectos de los avances tecnológicos e industriales y del proceso de sustitución de importaciones, que generaron una importante demanda de mano de obra y produjeron desplazamientos de la población desde las zonas agrícolas hacia los centros urbanos.

Si en el pasado las provincias de frontera fueron el principal destino de las migraciones provenientes de países vecinos, desde 1960 los inmigrantes latinoamericanos se dirigen de modo creciente a las “metrópolis”: Buenos Aires, Córdoba, Rosario. Según datos del Indec, en 1991, más del 50% de los migrantes de países limítrofes residía en la Capital Federal y el conurbano bonaerense, del cual las mujeres representaban el 52% del total. Actualmente, la población que proviene de países limítrofes alcanza el 60% de la población extranjera, mientras otro 8% llega del resto de América Latina, especialmente del Perú. La colectividad más numerosa, con 325.000 miembros que residen principalmente en el conurbano bonaerense y en la Capital Federal, es la paraguaya. Aunque estas cifras se multipli-

## AVANCES EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

En los últimos años, el Estado Argentino promovió avances muy significativos en la legislación y en la política migratoria. Ejemplo de esto es la aprobación de la Ley 25.871 de 2003, que sustituye las normas restrictivas y discriminatorias de la dictadura por una legislación que reconoce una condición de privilegio para los migrantes de países limítrofes, promueve la regularización de los migrantes indocumentados y facilita, por ejemplo, un acceso sin restricciones a la educación y a la salud. La nueva ley incorpora plenamente las normas de los acuerdos de Libre Residencia y Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR del 2002, considerados un paso importante hacia la “libre circulación de personas” y que la Argentina fue el primer país en sancionar en forma completa. Una muestra de la aplicación práctica de esta política es el Programa Patria Grande (Decreto 578/2005 y disposición de la DNM 53.253/05) que promueve la regularización documentaria de los nacionales del MERCOSUR ampliado.

can si se cuentan aquellos miembros que legalmente son argentinos y pertenecen a la segunda o a la tercera generación. Bolivianos y chilenos les siguen en número, con 200.000 personas cada uno.

Los trabajadores y trabajadoras migrantes deben tener derecho al mismo trato que el que se aplica a los trabajadores nacionales respecto de la remuneración, las horas de trabajo y horas extraordinarias, las vacaciones pagas, las restricciones sobre el trabajo a domicilio, la edad mínima para el empleo, el aprendizaje y la formación, el trabajo de las mujeres y de los jóvenes, las actividades sindicales, la participación y el disfrute de los beneficios de la negociación colectiva y la vivienda y la seguridad social.

## QUINIENTOS AÑOS IGUAL: DISCRIMINACIÓN A LOS DESCENDIENTES DE PUEBLOS ORIGINARIOS

Los pueblos originarios, o poblaciones aborígenes, representan más del 15% de la población pobre del mundo, pero solo un 5% de toda la población mundial (según señala la OIT en su Segundo Informe global sobre Discriminación). Esta situación obedece al racismo social e institucional –existente durante los tiempos coloniales e incluso después de la independencia– y se suma, además, a la negación actual de sus derechos como pueblos diferenciados que

conviven en nuestro planeta.

En América Latina, los pueblos indígenas son los que más probabilidades tienen de realizar trabajos en el sector informal o mal remunerado. La discriminación en la remuneración de estos trabajadores se refleja en el pago de salarios muy inferiores por la realización de un mismo trabajo, una retribución parcial o totalmente en especie, y retrasos en los pagos. En promedio, los trabajadores aborígenes ganan la mitad que los trabajadores no aborígenes, y entre el 25% y el 50% de la diferencia salarial se debe a la discriminación y a factores no tan claramente observables, como a la falta de oportunidades de educación de calidad. Los pueblos aborígenes son también vulnerables al trabajo infantil, cuya incidencia es significativamente mayor y más persistente entre los niños aborígenes que entre los que no lo son (Hall y Patrinos, 2004). Debido a la situación de exclusión, también se observan bajos logros educativos, pese a que el número de años de escolarización de la población en general ha aumentado. Pero incluso considerado el factor educativo, una proporción importante de la diferencia salarial entre trabajadores aborígenes y no aborígenes sigue sin otra explicación que no sea lisa y llanamente la discriminación.

Una consecuencia de estas prácticas es que una parte significativa de los trabajadores y trabajadoras agrícolas en régimen de

servidumbre son indígenas. Generalmente, el racismo –en que se funda la discriminación en general y en el trabajo en particular– se oculta con un mecanismo de “naturalización” (“estos pueblos están acostumbrados al trabajo duro”, “ellos no padecen como nosotros la intemperie”, “los nenes indígenas son fuertes, están listos para el trabajo desde muy chicos”, etc.).

La historiografía oficial argentina fue eficaz en borrar de sus manuales todo registro de la conquista violenta de los pueblos originarios, su lucha por defender su tierra y su cultura y el pensamiento de muchos de los independentistas. De esta manera se construyó una hegemonía basada en una visión parcial y falseada de nuestra nación: una nación blanca y europea, que intentó ocultar el genocidio inicial –la sujeción de los pueblos originarios– y que también desconoció la historia de cada región y provincia. Sobre estos hechos históricos se construyeron las bases de la discriminación racial, política, social, económica y cultural de los pueblos originarios en la Argentina.

La búsqueda de argumentos que justificaran la reducción de estos pueblos a la esclavitud o a diversas formas de tutela se inició durante la conquista, lo que originó un debate entre los conquistadores y colonizadores alrededor de la naturaleza “humana” de los habitantes de los territorios americanos. Este aspecto resultaba crucial para justificar y organizar políticas masivas para los pobladores. Con posterioridad, la construcción del concepto de “raza” sirvió para justificar la situación de sujeción y pobreza a la que fueron reducidos los pueblos originarios, ya que “explicaba” la inferioridad de algunos grupos humanos sobre bases supuestamente científicas y positivistas. Esa conceptualización fue internalizada por varios de estos grupos, de manera tal que aún hoy encontramos que muchos miembros de los pueblos toba, pilagá o wichí se siguen autodenominando “raza”.

A partir de la década de 1940, el desarrollo económico dispar que tuvo nuestro país (la industrialización urbana y la sustitución de importaciones, concentrada fundamentalmente en ciudades como Buenos Aires, Rosario o Córdoba, combinada con el latifundio y la posesión extensiva de la tierra, tanto en la región pampeana como

### LA CONDICIÓN DE ORIGINARIO COMO ESTIGMA

Con la conquista, y en base a un error histórico-geográfico, se denominó a los pueblos americanos como “indios”. Posteriormente, comenzó a nombrárselos como “indígenas”, “aborígenes” o “naturales”. En todos los casos, bajo una única designación se homogeneizó una inmensa variedad de culturas, completamente distintas entre sí. Este fue un primer proceso simbólico de reducción de las diversas identidades culturales a una única identidad impuesta: indio como equivalente a “bárbaro” o “salvaje”. Durante la organización nacional se estableció una clasificación de los grupos humanos que iba del “salvaje incivilizable” (el “indio”), pasando por el gaucho –“bárbaro pero civilizable”–, hasta los “ciudadanos civilizados” descendientes de europeos.

Luego, y como consecuencia del despojo de sus tierras y sus recursos, los indígenas fueron equiparados al concepto de *pobre* y se les atribuyeron todos los atributos con los que se estigmatiza la pobreza: vago, delincuente, ladrón, mentiroso, sin educación, etc. La fuerza de este estigma se manifiesta aún hoy en la dificultad de pensar en la identidad particular de cada pueblo indígena y en su cultura separada de la pobreza.

© INADI

Por los derechos de los **pueblos originarios**

- Posesión y propiedad comunitaria de las tierras tradicionales
- Educación bilingüe e intercultural con docentes idóneos
- Protección de la biodiversidad en el habitat de los pueblos indígenas
- Acciones que incluyan el respeto recíproco en la relación laboral

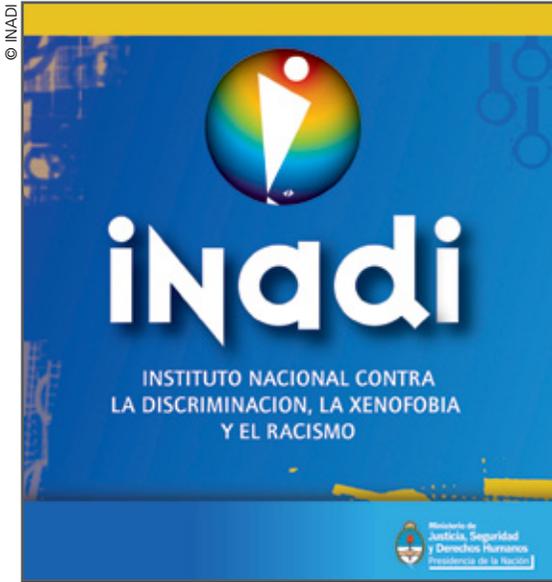
**incluirte incluye.**

0800 999 2345  
www.inadi.gov.ar

**INADI** INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO

Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos  
Presidencia de la Nación

La Constitución Nacional de 1994 reconoce “la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas” y señala que debe garantizarse “la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que ocupan, y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano”.



El INADI recibe denuncias sobre discriminación y brinda asistencia a las personas discriminadas. Esta función se cumple a través de la Dirección de Asistencia y Asesoramiento a Personas en Situación de Discriminación. 0800 999 2345 (gratis las 24 horas) o 0800@inadi.gob.ar

en otras provincias— derivó en una fuerte migración interna. El mayor caudal de esta migración estuvo compuesto por población mestiza y por miembros de pueblos originarios de las distintas provincias, que fueron sucesivamente desalojados de las tierras que ocupaban por los poderes provinciales locales.

El estigma discriminatorio que se construyó entonces fue el de “cabecita negra”, en alusión al color oscuro de los cabellos, las facciones y el color de la piel de los habitantes originarios de nuestro territorio, quienes pasaron a constituir la mayoría de los habitantes de las villas que circundan las grandes ciudades. (En la actualidad, el epíteto más frecuentemente escuchado, asociado a esta realidad histórica, social y económica, es el de “negro villero”). Como consecuencia, muchos migrantes ocultaron y ocultan su identidad indígena, han dejado de hablar su lengua para evitar ser objeto de mayor discriminación en las escuelas, hospitales o instituciones públicas y privadas.

## EL INADI

El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) es un organismo descentralizado creado en 1995. Comenzó sus tareas en el año 1997, bajo la órbita del Ministerio de Justicia. Las acciones del INADI están dirigidas a todas aquellas personas cuyos derechos se ven afectados al ser discriminadas por su origen étnico o su nacionalidad, por sus opiniones políticas o sus creencias religiosas, por su género o identidad sexual, por tener alguna discapacidad o enfermedad, por su edad o por su aspecto físico. Sus funciones se orientan a garantizar para esas personas los mismos derechos y garantías de los que goza el conjunto de la sociedad, es decir, un trato igualitario. Entre sus objetivos se encuentran:

- Elaborar y proponer políticas nacionales para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo.
- Difundir los principios normados en la Constitución nacional, tratados internacionales en materia de derechos humanos, normas concordantes y complementarias sobre actos discriminatorios, así como los resultados de los estudios que realice o promueva y las propuestas que formule.
- Diseñar e impulsar campañas educativas y comunicacionales para valorizar el pluralismo social y cultural, y la eliminación de actitudes discriminatorias, xenofobas o racistas.
- Recibir y coordinar la recepción de denuncias sobre conductas discriminatorias, xenofobas y racistas, y llevar un registro de ellas.
- Ofrecer un servicio de asesoramiento integral y gratuito a personas o grupos en situación de discriminación o víctimas de xeno-

fobia o racismo, que proporcionen patrocinio gratuito a pedido de la parte interesada.

- Brindar al Ministerio Público y a los tribunales judiciales asesoramiento técnico especializado en los asuntos relativos a la temática de su competencia, actuando como colaborador y auxiliar de la Justicia.
- Informar a la opinión pública sobre actitudes y conductas discriminatorias, xenofobas o racistas que pudieran manifestarse en cualquier ámbito de la vida nacional, especialmente en las áreas de educación, salud, acción social y empleo; provengan ellas de autoridades, entidades o personas privadas.
- Constatar *–prima facie–* la existencia en el territorio argentino de personas que durante la Segunda Guerra Mundial, o posteriormente, participaron en el exterminio de pueblos o en la muerte y persecución de personas o grupos de personas a causa de su raza, religión, nacionalidad u opinión política. Y cuando corresponda, efectuar las denuncias ante las autoridades competentes.
- Promover e impulsar, cuando existan suficientes evidencias, y de acuerdo a lo previsto en el artículo 43 de la Constitución nacional, las acciones judiciales y administrativas pertinentes.
- Articular acciones conjuntas con organizaciones de la sociedad civil que trabajen contra la discriminación, la xenofobia y el racismo.
- Establecer y gestionar delegaciones en las jurisdicciones provinciales y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para federalizar la gestión del INADI.

## NUEVAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN

Mientras persisten estas formas de discriminación, reconocidas desde antiguo, basadas en el sexo y la raza, y que a menudo adoptan nuevas manifestaciones, surgen formas más nuevas, como la discriminación fundada en el hecho o la apariencia de padecer el VIH/Sida, o aquella dirigida contra los trabajadores que se hallan en uno de los dos extremos del espectro de edad.

### “LA CASA SE RESERVA EL DERECHO DE ADMISIÓN”: LA DISCRIMINACIÓN FUNDADA EN LA EDAD

Las bases ideológico-culturales de la discriminación hacia los niños, niñas y adolescentes tienen sus raíces en la concepción patriarcal, según la cual el *pater familiae* se consideraba dueño de las haciendas y de las vidas de su mujer, sus hijos y sus sirvientes. Sobre esta noción se apoya el concepto de *patria potestad*. Si bien esta concepción evolucionó, aún se mantienen resabios de estas nociones en las leyes e instituciones vigentes.

Recién a principios del siglo XX se afianza la concepción de la infancia como diferenciada del mundo de los adultos. A mediados del mismo siglo, se reconoce la importancia del afecto en la crianza como parte de un desarrollo saludable, en el que los niños pueden expresar sus necesidades. A finales del siglo, se consagra el criterio de que los niños, niñas y adolescentes son personas en desarrollo y sujetos de derechos.

Sin embargo, distintos estudios contribuyen a caracterizar en qué situaciones se reproduce el discurso discriminatorio hacia los jóvenes. En particular, se han destacado el problema de la discriminación en el sistema escolar; la criminalización de los jóvenes pobres de la mano del discurso de la “mano dura”; la situación de las mujeres jóvenes; el embarazo adolescente y otras. Entre los ámbitos e instituciones en los que se practican actos discriminatorios se encuentran, en primer lugar, “los boliches bailables”.

Una encuesta reciente indica que en el conurbano bonaerense alrededor de un 45% de los consultados aseguró que las prácticas

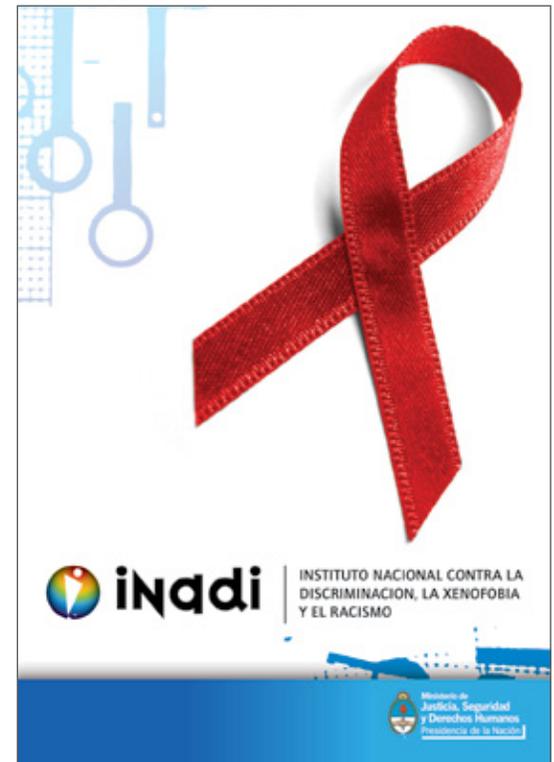
discriminatorias son dirigidas “hacia los jóvenes”. Además, si se piensa que el 60% de los menores de 18 años vive en hogares pobres, se incluye a la juventud dentro de la principal categoría de discriminación, debido a que los resultados muestran que el primer sector discriminado son “las personas pobres”, con el 85,7% (según la EPH 2003 del Indec).

### EL ESTIGMA DE HOY: VIH/SIDA

Si bien no hay pruebas fehacientes de que las empresas discriminen a las personas que viven con VIH, la experiencia cotidiana con los pacientes lo confirma: la mayoría de las personas que viven con VIH han sido expulsadas o bien no admitidas en los ámbitos laborales cuando se revela su condición de VIH positivo. Las empresas suelen exigir en los exámenes preocupacionales la prueba de VIH con o sin el correspondiente consentimiento informado a la persona. Ninguna empresa u organismo tiene el derecho a exigir el test de VIH/Sida a un postulante o empleado, pero lo cierto es que la prueba se realiza, con una simple extracción de sangre.

Por esto, se puede sospechar la existencia de una discriminación encubierta, ya que en muchos casos sucede que una persona que cumple con todos los requisitos exigidos por el empleador para ingresar a trabajar, después del examen preocupacional, el perfil ya no es el ideal y se lo desestima como candidato. A su vez, existen situaciones en las que empleados con cierta antigüedad declaran en el trabajo su condición de VIH positivos y son echados al poco tiempo con distintos pretextos.

A pesar de los avances conseguidos, la percepción social de la enfermedad dista mucho de la situación deseable: como consecuencia, los derechos sociales de las personas que viven con el virus todavía siguen siendo vulnerados. Incontables personas seropositivas han sido segregadas y marginadas en escuelas y hospitales; denegados sus derechos a casarse y a conformar relaciones duraderas; obligados a someterse a exámenes como requisito para retornar a su país de origen luego de un viaje y negado su acce-



Los mayores obstáculos para tratar el VIH-SIDA (esto es, para prevenir, dar tratamiento y asistencia adecuados) son el desconocimiento, el estigma y la discriminación asociados al mismo, que se intensifican de acuerdo a las posibilidades económicas y sociales y al modelo político-social de cada país o región.

so a tratamiento con medicación. Numerosos factores contribuyen hoy al estigma del VIH: la escasa comprensión, los mitos sobre la transmisión, la asociación de la infección con grupos socialmente marginados, la falta de disponibilidad de tratamientos, la imagen de incurabilidad que transmiten los medios de difusión, el temor al contagio, a la muerte, a la misma estigmatización. Sin embargo, sobre la base de todos ellos subyacen otros factores que contribuyen a la devaluación de las personas consideradas como infectadas, o en riesgo de infectarse. El estigma asociado al VIH/Sida constituye un fenómeno con profundas raíces en los estereotipos, prejuicios y miedos de la sociedad.

### DISCRIMINACIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las personas con discapacidad son individuos cuyas perspectivas de conseguir y conservar un empleo adecuado, así como

de progresar en él, están sustancialmente reducidas como resultado de prejuicios, falta de información y/o prácticas discriminatorias en diversos ámbitos.

Todas las personas tienen derecho a acceder a un empleo digno, que incluya la orientación y la formación profesional, y a su integración social en condiciones plenas de participación e igualdad. La discriminación a personas con discapacidad o a personas que sufren determinadas enfermedades se entronca con un modelo de concepción de la salud y del cuerpo humano basado en la lógica de “normalización” de la identidad: una lógica de conformación de ciudadanos idénticos, “productivos y civilizados”, que tuvo fuerte presencia en el modelo del “higienismo social” (originado a mediados del s. XIX).

En Argentina, una ley de alcance nacional obliga a cubrir el 4% del total de los empleos estatales con personas con discapacidad, siempre que estén en condiciones de realizar el trabajo (Ley Nacional N° 25.785). Sin embargo, además de la legislación, se requieren instituciones que garanticen la aplicación de la norma, medidas positivas, una educación sin prejuicios, formación y servicios de empleo y datos que permitan efectuar un seguimiento.

Multiplicar las posibilidades de empleo y el desarrollo de una actividad productiva para que las personas con discapacidad puedan insertarse en el mercado formal de trabajo, contribuye a la disminución de los altos índices de desocupación dentro de esta población. Es importante remarcar que estos procesos de integración benefician no sólo a las personas con discapacidad, sino también al grupo humano al que se integra, y amplían así la diversidad de relaciones posibles entre las personas. Asimismo, la necesidad de realizar adecuaciones, modificaciones y/o transformaciones tecnológicas, ocupacionales, sociales, comunicacionales o de cualquier otro tipo requeridas para que una persona con discapacidad se desarrolle plenamente en el entorno laboral, constituye una obligación del conjunto de la sociedad, como parte de las condiciones de su realización colectiva, y por lo tanto del Estado, y no un problema específico de las personas requirentes de dichas necesidades específicas.



### DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS

En base a las denuncias recibidas, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) elaboró una suerte de ranking de los principales motivos de discriminación que se ejercen sobre niños y jóvenes en el ámbito escolar. En primer lugar, la discriminación más intensa es la que tiene que ver con la nacionalidad. Ciudadanos migrantes, o hijos de ciudadanos migrantes provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú, en ese orden, se llevan la peor parte. En segundo lugar, operan las discriminaciones por condición social, donde la posición económica de la familia del niño y el empleo o la categoría del empleo de los padres son los factores intervinientes más fuertes. En tercer lugar, en la escuela se da la discriminación por enfermedad o discapacidad. Las dificultades o diferencias intelectuales y las discapacidades motrices son los motivos de discriminación más agudos. En los colegios argentinos también se discrimina por aspecto físico. La obesidad, el color de la piel y la vestimenta son los principales elementos de la segregación. Finalmente, en quinto lugar, se registra la discriminación por ideología, opinión política o religiosa.

Los estereotipos de género y prejuicios sexistas que se transmiten en textos y prácticas escolares, contribuyen también a perpetuar la desigualdad de las mujeres. Sin embargo, la institución escolar sigue siendo un ámbito especialmente propicio para pensar herramientas y llevar a cabo acciones que tiendan a lograr un espacio inclusivo y promover la igualdad de oportunidades como punto de partida para la construcción de una sociedad más justa.

De acuerdo con el trabajo del INADI, a nivel nacional, durante el 2007 se recibieron 114 denuncias por discriminación en las escuelas. Al año siguiente, la cifra había trepado a 159, y solo durante el primer semestre de 2009, ya se habían recibido 107 presentaciones.

Sin embargo, este incremento en la cantidad de denuncias no necesariamente significa que los actos de discriminación estén aumentando. En rigor, se registran más denuncias de discriminación porque ya no se la considera como algo normal. Es un paso muy importante que una sociedad pueda decir de sí misma que es discriminatoria, porque significa que ha dejado de negarlo, de naturalizar sus prácticas.

## POLÍTICAS DE ERRADICACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

La recopilación sistemática de estadísticas sobre la discriminación es decisiva para que esta se torne visible y para que se elaboren medidas eficaces en función de los costos. Una manera obvia de detectar la discriminación en el trabajo es mediante la recopilación y el procesamiento de datos sobre el número de quejas presentadas por discriminación, de casos que se han resuelto y de condenas. Sin embargo, esta información refleja solo una pequeña fracción de los casos reales de discriminación, especialmente en los países donde el conocimiento de los derechos y de los recursos legales es limitado.

Paradójicamente, un número elevado –y en aumento– de quejas por discriminación es por lo general un indicador de progreso: refleja tanto una comprensión mejor del significado de la discriminación, como la confianza en la imparcialidad y la eficacia del poder judicial u otros sistemas para obtener reparación. Otra forma de medir la discriminación consiste en recopilar estadísticas sobre las desigualdades que existen en cuanto a los resultados del mercado laboral nacional entre colectivos tradicionales y colectivos definidos por motivos de discriminación.

La comparación entre países y períodos sigue siendo problemática. Tras los disturbios sociales ocurridos en barriadas de grandes ciudades a finales de 2005, Francia ha intensificado sus actividades contra la discriminación racial. La necesidad o no de recabar estadísticas para evaluar la extensión y la naturaleza del problema del racismo ha generado un debate nacional. Los críticos sostienen que cuantificar las desventajas vinculadas al origen étnico podría provocar mayor fragmentación social, mientras que los partidarios afirman que el hecho de no hacerlo conduciría a empeorar aun más la situación.

No existe un solo indicador que permita evaluar significativamente la existencia o ausencia de progreso en la eliminación de la discriminación y en la promoción de la igualdad en el trabajo. Se necesitan muchos in-

dicadores que, al medir aspectos diferentes pero relacionados entre sí –desigualdades en los resultados del mercado laboral–, indiquen la existencia de discriminación y los fracasos de las políticas. Los cambios en la estructura y dinámica de los mercados de trabajo, que resultan de procesos políticos, económicos y culturales de mayor alcance, vuelven a definir los modelos de estratificación y movilidad sociales. Crean nuevas manifestaciones de la discriminación que, a su vez, generan nuevas desigualdades. Por ejemplo, el efecto combinado de la migración global, la nueva definición de las fronteras en algunas partes del mundo, y los crecientes problemas y desequilibrios económicos han exacerbado los problemas de xenofobia y de discriminación racial y religiosa.

El racismo fue la forma de discriminación que primero galvanizó a la comunidad internacional. La Constitución de la OIT reclamaba medidas contra los regímenes de *apartheid*, y el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) (de 1958) proporcionaba un marco de políticas para

eliminar todas las formas de discriminación en el trabajo. En 1964, la Conferencia Internacional del Trabajo emprendió acciones contra la política del *apartheid* aplicada por el Gobierno de Sudáfrica.

La otra forma de discriminación importante que ha atraído la atención de la comunidad internacional desde la Segunda Guerra Mundial es la discriminación por razón de sexo, y la discriminación contra la mujer en particular. Con la garantía de la “remuneración igual por un trabajo de igual valor”, el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración (1951) introdujo un concepto radicalmente innovador que permite el análisis de los prejuicios por razón de género en las estructuras del mercado de trabajo.

Nueve de cada diez Estados miembros de la OIT han ratificado estos convenios que son las dos normas internacionales del trabajo fundamentales dedicadas a este tema. Los países han ampliado el número de campos en los que la discriminación queda prohibida con más rigor que lo expresamente dispuesto en el Convenio 111.

### ENTIDADES QUE TRABAJAN POR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

**INADI: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo**  
<http://www.inadi.gov.ar>

**Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo**  
<http://www.trabajo.gov.ar>

**CTIO: Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral**  
<http://www.trabajo.gov.ar/ctio/>

**CEGIOT: Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo**  
<http://www.trabajo.gov.ar/cegiot/>

**Consejo Nacional de las Mujeres**  
<http://www.cnm.gov.ar>

**Oficina de Identidad de Género - Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**  
<http://www.derhuman.jus.gov.ar/>

Los programas de trabajo decente por país (PTDP) son el principal medio por el que la OIT presta asistencia a sus miembros en sus esfuerzos por convertir el trabajo decente en una realidad nacional. Entre los últimos acontecimientos cabe destacar el inicio de la Década de Promoción del Trabajo Decente en las Américas, en 2006. Se han fijado compromisos y objetivos específicos para atajar las diferencias en materia de trabajo decente que existen entre los colectivos integrados en la corriente dominante y los colectivos vulnerables a la discriminación.

Más recientemente, otros motivos de discriminación como la edad, la discapacidad, la infección –supuesta o real– del VIH/SIDA y la nacionalidad han suscitado preocupaciones similares y han desembocado en la adopción de nuevas medidas en los planos nacional e internacional.

Una tendencia común es el cambio de leyes que prohíben la discriminación por leyes que prevén una obligación positiva de prevenir la discriminación y promover la igualdad. Estas parecen ser más eficaces a la hora de abordar las formas de discriminación más sutiles. Los procesos de integración económica y política como el de la Unión Europea han ayudado a armonizar la legislación en este campo. Aparte de la legislación, las políticas públicas también son

útiles a la hora de abordar la discriminación en el trabajo: por ejemplo, las políticas públicas de contratación pueden ser una medida poderosa para combatir la discriminación en el trabajo contra miembros de grupos minoritarios o personas con discapacidades. Para que la legislación de lucha contra la discriminación sea eficaz, se requieren una aplicación efectiva de esta, mecanismos de control e instituciones de promoción. Los desafíos que plantea la aplicación efectiva son múltiples, y van desde la falta de personal al personal con escasas competencias técnicas y poca autoridad efectiva. No obstante, muchos países trabajan para enfrentarse a estos desafíos promoviendo soluciones y sanciones, incorporando normas de procedimiento y realizando inspecciones de trabajo más eficaces.

Un aspecto universal es la creación de organismos especializados para perseguir la discriminación y promover la igualdad en el trabajo. Sus competencias, estructuras y composición difieren.

Pueden ocuparse de un solo grupo, como las mujeres o los grupos minoritarios, o bien pueden tratar diversos tipos de discriminación al mismo tiempo. Parece existir una tendencia, especialmente en los países desarrollados, a apoyar la creación de instituciones que abordan diversas formas de discriminación de manera simultánea.

De no reforzarse la capacidad para abordar eficazmente la discriminación en el lugar de trabajo, resultará más difícil enfrentarse a los retos que plantean el aumento de la migración interna y externa, la evolución tecnológica sin precedentes, la transición a las economías de mercado, con su cortejo incesante de ganadores y perdedores, y la necesidad de acomodar y conciliar idiomas, culturas y valores diversos para que coexistan en armonía. Esta tarea quizá sea la que entraña un mayor reto para la sociedad contemporánea, y resulta además fundamental para la paz social y la democracia.

La erradicación de la discriminación se percibe como un objetivo demasiado costoso, cuyos beneficios resultan difíciles de medir, y cuyo costo se estima no alcanzaría a compensar el fenómeno mismo, especialmente a corto y mediano plazo. Acaso por eso, las autoridades de los países con bajos ingresos otorgan menos importancia a la implementación de programas en contra de la discriminación que los países con ingresos medios o altos.

Para seguir combatiendo eficazmente la discriminación en el trabajo lo esencial es crear sociedades más equitativas, que elaboren paradigmas y políticas diferentes y que promuevan en su seno la igualdad de oportunidades. ■

## ACTIVIDADES

### GUÍA DE LECTURA

Las siguientes preguntas recuperan los ejes centrales del módulo. Le proponemos responderlas como un ejercicio de lectura analítica del texto:

- a. ¿Cómo se define el concepto de *igualdad de oportunidades y trato en el trabajo*? ¿Qué condiciones deberían existir para que estos principios tengan vigencia?
- b. ¿Cómo se define la discriminación? ¿Qué tipos de discriminación se manifiestan en la sociedad con mayor frecuencia? ¿Cómo se expresaron y expresan en el mundo del trabajo?
- c. ¿Qué diferencias se señalan entre la discriminación directa y la discriminación indirecta? Ejemplifique. ¿Cuáles son los grupos sociales más afectados por prácticas discriminatorias?
- d. ¿En qué consiste la naturalización de las conductas discriminatorias? ¿Qué consecuencias acarrea? ¿Cuál es el significado, en este contexto, del término *estereotipo*?
- e. El artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se encuentra a continuación, se refiere específicamente al trabajo, a la población trabajadora y a sus derechos.

#### DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. ARTÍCULO 23

- Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
- Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
- Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
- Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1948.

Lea el artículo con sus colegas y realice las siguientes actividades:

1. Reflexione acerca de realidades laborales que conozca. Mencione situaciones en las que observe el incumplimiento de los derechos presentados en el artículo 23.
  2. Identifique a lo largo de la historia argentina contemporánea puntos de avance en la igualdad de oportunidades y de trato en el trabajo para todas las personas.
- f. El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) sostiene que las prácticas sociales discriminatorias no se explican por las características que poseen las personas o grupos que son víctimas, sino por las características del grupo social, sociedad o Estado que lleva adelante el proceso discriminatorio. Le proponemos reflexionar sobre esta afirmación y realizar las siguientes actividades:
1. Identifique en los medios gráficos y audiovisuales expresiones que contribuyan a la construcción de estereotipos o prácticas discriminatorias a partir de prejuicios y preconceptos.
  2. Indague acerca de la historicidad de los distintos tipos de discriminación que ha encontrado y explique el origen de estos comportamientos.

## ACTIVIDAD N° 1

## ¿QUÉ ES LO NORMAL?

La creencia de las sociedades en que existe una condición de normalidad es uno de los principales sustentos de las prácticas sociales discriminatorias. Presupone la no-normalidad de uno o varios grupos, en oposición a la supuesta normalidad del conjunto. Enlazado con tales ideas aparece el concepto de tolerancia, es decir, la actitud que habría que adoptar, por razones éticas, ante algunas características negativas del grupo considerado no-normal.

Para profundizar sobre este tema le proponemos la lectura y análisis de un texto que aborda el tema de las prácticas discriminatorias en las escuelas. Reflexione e identifique situaciones similares en su escuela, su comunidad o en su propia trayectoria escolar.

## ¿ES USTED GITANO Y VA A LA ESCUELA?

Apuesto a que usted, lector, no es gitano. Pero imagine por un momento que lo fuera, más o menos apegado a las formas de vida tradicionales del grupo, y lo metieran de repente en la escuela ¿Cree que se encontraría a gusto? ¿Piensa que se sentiría súbitamente agradecido por ser no ya admitido, sino succionado al indiscutiblemente mejor y siempre tan correcto mundo de los payos? ¿Cuánto tiempo cree que aguantaría en ella si pudiera permanecer o abandonarla a su antojo? Para empezar, le resultaría difícil comprender la obsesión reinante por el silencio y la inmovilidad. Es verdad que algunos profesores no piden a sus alumnos sino que mantengan unas condiciones que hagan posible el trabajo de los demás, pero otros, tal vez la mayoría, pretenden que estén permanentemente inmóviles y en silencio, sin levantar el culo de la silla, sin poder ir a beber agua ni al servicio, etc., como ideal de los hábitos de trabajo y convivencia. Esto encaja relativamente con el modo de vida payo, entre la preocupación de los padres por que los niños no rompan la cristalería y la certidumbre de que la vida adulta requerirá de ellos una actitud contenida y disciplinada en el trabajo. Usted, en cambio, vendría de un hogar pequeño y numeroso, sin muchos objetos de valor que proteger, poblado por niños de todas las edades que se crían en un clima altamente permisivo y sin ningún motivo para pensar que el silencio o la parsimonia sean virtudes deseables.

En la medida en que empezara a aprender la lectoescritura se encontraría con que el habla de su familia y su comunidad no le ayudaban ante el lenguaje escolar. Palabras que usted usa no serían comprendidas por sus profesores y compañeros, mientras que ellos, a su vez, sobre todo los primeros, emplearían palabras que usted no comprende.

[...]

Si es usted varón, sus maestras raramente aceptarían, ni sabrían siquiera, que en su medio familiar

usted ya tiene autoridad sobre sus hermanas de cualquier edad e incluso sobre su madre, por lo que le resulta cuando menos arduo someterse a la autoridad de una mujer desconocida. Si es usted mujer, es probable que tampoco aceptara la franqueza con que ya en la pubertad se abordan temas como la regla, el matrimonio, el sexo o la maternidad. Llevado por su espíritu pragmático quizá decidiera usted que, si no por sí misma, la escuela de los payos podría interesarle como medio para alguna otra cosa, por ejemplo, para sus actividades económicas, como cualificación para el trabajo. Enseguida se daría cuenta, sin embargo, de que, más allá de la lectoescritura y las operaciones elementales, mejor aprendería lo necesario para sus futuras actividades participando ya en ellas con sus padres, en vez de pasar esas horas en el aula. Repararía en que esa disciplina y esas destrezas abstractas que los payos consideran tan necesarias para el día de mañana puede que lo sean para el trabajo en la fábrica o en la oficina, pero no tienen mucho que ver con el comercio ambulante o la trata de ganado, ni con las flores o la cestería, ni, en general, con el trabajo de subsistencia o por cuenta propia que usted espera pronto desempeñar. [...]

Incluso, si usted se propone mantenerse como sea en la escuela de los payos, la indiferencia de esta ante sus obligaciones familiares y sociales aumentará las dificultades que ya tiene. Como los payos solo viajan en verano y celebran sus ceremonias en fin de semana, no conciben que usted tenga que ir a trabajar con su familia –o, simplemente, que no puedan dejarlo solo– durante semanas porque llegan los trabajos agrícolas de temporada, actuaciones artísticas u otras actividades económicas lejos de la escuela, y mucho menos que emplee varios días seguidos en una boda o un bautizo, ignorantes de que, aparte de su aspecto lúdico, esos ceremoniales son el cemento de los extensos lazos familiares y sociales que hacen posible su modo de vida, tan necesarios como el crédito

>> bancario para el de los payos [...]. Al final, entre las dificultades de aprendizaje y de adaptación, el interés limitado por su parte, la escasa comprensión por parte de la institución y de los maestros, las ausencias irrecuperables, etc., es más que probable que llegue usted al momento en que ya empieza a sentir la presión por abandonar la escuela para trabajar y contraer matrimonio, dos cosas que se hacen bastante pronto en la tradición gitana [...]. Tarde o temprano, habrá de pasar tragos como que el día que falta algo se vuelvan hacia usted todos los ojos, que le llamen despectivamente "gitano", que le ofrezcan una caridad que ni necesita ni quiere, que reconozcan sus excelencias afirmando que no parece un gitano, que crean hacerle un favor sugiriéndole que cante y baile un poco para los demás, que le coloquen a dibujar en los asientos del fondo, que le conviertan en carne de compensatoria, o cosas peores. No quiere decir esto que deba usted huir de la escuela como de la peste, pues incluso para usted tiene su lado positivo. Si formase parte usted de los sectores más marginales, podría considerar su permanencia en las aulas como su aportación personal a la economía familiar, ya que parece ser condición para recibir el salario social, beneficiarse de realojamientos y mantener buenas relaciones con los trabajadores sociales y las autoridades. Si hubiera decidido usted pasar la raya,

apayarse, dejar a los suyos para rendirse y ser por fin uno de los nuestros, no dude de que la mejor forma de hacerlo es la escuela, aunque resulte dolorosa. Si acaso es usted realmente gitano, no vaya a pensar, por cierto, que yo suscribo su mundo. Muchos de los rasgos que lo definen me parecen simplemente arcaicos y algunos, condenables sin importar a quién se atribuyan; solo una parte me parecen realmente distintivos y pocos de entre ellos, a la vez, admirables. Pero admito, eso sí, que son rasgos, y que nadie tiene derecho a ignorarlos ni a descalificarlos en bloque, que su cultura es importante para ustedes, que tiene, como todas, elementos positivos y que los demás debemos aceptarla y podemos beneficiarnos de ella. Es lo mismo que pienso de la mía, de la que ustedes llaman "paya", con independencia de cualquier valoración pormenorizada de los elementos de una y otra. Por eso, créame, le sugiero que intente aprovechar lo mejor de la escuela, aun a sabiendas de que será al precio de amargos sinsabores; pero le comprenderé, sin reservas, si me dice que para usted no vale la pena.

Mariano Fernández Enguita, "¿Es usted gitano y va a la escuela?", *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, n° 38, 1999.

## ACTIVIDAD N° 2

### LA DISCRIMINACIÓN EN LOS TRABAJADORES MIGRANTES

En el presente, es muy común percibir distintas prácticas y actitudes discriminatorias. Se ejercen en variados ámbitos, sobre diversos grupos e individuos. Como sabemos, no se trata de prácticas nuevas. Han estado y están extendidas, en diverso grado, según las épocas y sociedades históricas. Basta recordar que los grupos de estancieros, comerciantes, intelectuales y militares que construyeron la Argentina moderna despreciaron y persiguieron a vastos sectores de inmigrantes europeos, a los que, ellos mismos, habían convocado para "poblar la Argentina con la superior sangre europea". Uno de los integrantes de esa élite, Antonio Argerich, decía:

*[...] nuestros hacendados gastan sumas fabulosas trayendo los mejores toros del mundo, y para aumentar la población argentina traemos inmigración inferior. ¿Cómo, pues, de padres mal conformados y de frente deprimida, puede surgir una generación inteligente y apta para la libertad? Creo que la descendencia de esta inmigración inferior no es una raza fuerte para la lucha, ni dará jamás el hombre que necesita el país.*

Antonio Argerich, *¿Inocentes o culpables?*, Madrid, Hyspamérica, 1984.

Esos inmigrantes, en su mayoría italianos y españoles, eran contra lo esperado, *brutos e incultos*, y hacían temer (por su pujanza, unos; por sus luchas en pos de una sociedad igualitaria, otros) la perdurabilidad de las posiciones alcanzadas por la élite. Desde el Estado oligárquico se les respondió con violencia física y legal, como la Ley de Residencia y la Ley de Defensa Social. Y se los conminó a vivir hacinados, en las villas miserias de la época, los *conventillos*. Luego, siguieron las discriminaciones hacia los migrantes internos y de los países limítrofes, que se movilizaban, como antes lo habían hecho millones de europeos, hacia algunas áreas del país buscando el empleo que faltaba en sus lugares de origen.

En el presente, en el marco de la crisis de un capitalismo global, que pregona libertad de circulación de bienes y de capitales, pero *no* de mano de obra, con altísimos índices de desempleo en distintos países del planeta, los inmigrantes no cuentan con el

benoplácito de los gobiernos, ni del de muchos ciudadanos y ciudadanas. Se los degrada con diversos estereotipos; se levantan murallas y se crean burocracias para impedir su llegada y/o instalación. Las justificaciones de estos y otros actos discriminatorios son similares en España, Italia, Francia o la Argentina. La mayoría son de dudosa comprobación y verosimilitud. Para reflexionar y profundizar en el conocimiento y análisis del tema, le proponemos la lectura crítica de un artículo periodístico, así como la ejecución de un conjunto de consignas:

### SILVIO BERLUSCONI: "SI HAY MENOS INMIGRANTES HABRÁ MENOS CRIMINALES"

#### El Primer Ministro de Italia vuelve a encender la polémica de la inmigración tras los brotes xenófobos en el país.

El Primer Ministro de Italia, Silvio Berlusconi, volvió este jueves a encender la polémica en relación al tema de la inmigración al afirmar que "con menos inmigrantes, en Italia habría menos criminales", según declaró durante el lanzamiento de un plan antimafia aprobado este jueves por el gobierno. "Una disminución de los extracomunitarios en Italia significa menos fuerzas que van a engrosar las filas de las organizaciones criminales", aseguró el *premier* tras defender la lucha de su gobierno contra la inmigración clandestina y cuyos resultados están siendo ya "muy positivos".

Berlusconi hizo estas declaraciones en Reggio Calabria, la ciudad del sur de Italia que acogió un consejo de ministros especialmente dedicado a la batalla contra la mafia. Reggio Calabria es la capital de la Calabria, una de las regiones del sur de Italia más sometidas al poder de la mafia, concretamente, a la *'Ndrangheta*.

La reacción del principal partido de la oposición, el Partido Demócrata (PD), no tardó en llegar. Una de sus parlamentarias, Livia Turco, calificó las declaraciones de Berlusconi de "vergonzosas" porque con ellas se "incita al racismo" y se "alimenta un clima de intolerancia, cuyas consecuencias son imprevisibles".

#### SE AGRAVA LA POLÉMICA

Las declaraciones del Primer Ministro italiano se suscitaban dentro de un consejo extraordinario de ministros, convocado por el Gobierno para tratar temas relevantes sobre la mafia y la inmigración. Concreta-

mente, en respuesta a algunos acontecimientos especialmente preocupantes registrados en las últimas semanas, tales como las amenazas a los magistrados por parte de la *'Ndrangheta* y los altercados de Rosarno, la localidad de la que recientemente fueron expulsados centenares de inmigrantes que trabajaban en negro en la recolección de la fruta.

Sin embargo, en lugar de denunciar la degradante situación en que los inmigrantes se veían obligados a vivir, Berlusconi renovó el empeño de su Gobierno en plantar cara a la inmigración clandestina, avivando aun más si cabe la polémica. Aun con todo, anunció que se intensificarán los controles en el sur de Italia, sobre todo en los sectores de la agricultura y de la construcción, para combatir la economía sumergida.

A principios de enero, los hechos de Rosarno sirvieron para demostrar el modo en que los propietarios de tierras del sur de Italia explotan a los inmigrantes en el sector de la agricultura, un problema que ya había sido denunciado por numerosas organizaciones, pero del que la política todavía no se ha ocupado.

A ello se añade la posibilidad de que fuera la mafia la que provocara la expulsión de los inmigrantes con el objetivo de reafirmar su poder sobre el territorio, en un momento en el que el sector de la fruta atraviesa una grave crisis.

De hecho, algunos observadores señalan que los agricultores ya no querían dar más trabajo a los inmigrantes a la espera de recibir las ayudas europeas, que no se basan en la cantidad de fruta recogida sino en el número de árboles plantados.

"Si hay menos inmigrantes habrá menos criminales", *Agencia EP-Internacional*. Recuperado el 28 de enero de 2010 en <http://ar.globedia.com/berlusconi>.

- Inmigración y criminalidad. Esa es la asociación que realiza el Primer Ministro de Italia, Silvio Berlusconi. ¿Con qué prácticas y actitudes se vincula a distintos grupos inmigratorios en la Argentina del pasado y del presente?
- Elabore hipótesis sobre los efectos que pueden producir estas afirmaciones de Berlusconi sobre los grupos inmigratorios y la sociedad receptora.
- ¿Hay trabajadores o trabajadoras inmigrantes en su localidad? ¿Qué tipos de trabajos realizan? ¿Tienen las mismas oportunidades y derechos que otros trabajadores, por ejemplo, sobre los descendientes de nativos o extranjeros, ya integrados a la sociedad?

- d. Busque información sobre incidencia de la inmigración en la Población Económicamente Activa (PEA), así como tipo de empleos, derechos laborales y remuneraciones de los trabajadores extranjeros. Contraste tales datos con las percepciones que dominan en la sociedad y analice si los trabajadores extranjeros compiten por las mismas ofertas laborales con los nativos.
- e. Proponga un debate con sus colegas, así como la elaboración de propuestas de aula que se concentren en la controversia del tema. Tome en cuenta que la problemática es de tratamiento delicado, ya que es conmovedora y movilizante para muchos de nuestros estudiantes.

### ACTIVIDAD N° 3 DISCRIMINACIONES VARIAS SE OFRECEN

A continuación, presentamos las disposiciones del artículo 17 de la Ley de Contrato de Trabajo, así como el artículo 2° del Convenio 111 de la OIT, suscripto por la República Argentina. Le proponemos que los analice junto a sus colegas, para cotejar las normativas vigentes con ejemplos de ofertas laborales que se difunden asiduamente en algunos medios de comunicación masiva.

#### LEGISLACIONES EN VIGENCIA

- La Ley de Contrato de Trabajo (Ley N° 20.744), en su artículo 17, prohíbe cualquier tipo de discriminación entre los/as trabajadores/as por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religiosos, políticos, gremiales o de edad. La misma ley, en su artículo 81 ("Igualdad de trato"), dispone que el o la empleador/a debe dispensar a todos/as los/as trabajadores/as igual trato en identidad de situaciones. Asimismo, considera que existe trato desigual cuando se produzcan discriminaciones arbitrarias fundadas en razones de sexo, religión o raza, pero no cuando el diferente tratamiento responda a principios de bien común, como el que se sustenta en la mayor eficacia, laboriosidad o contracción a sus tareas por parte del o de la trabajador/a.
- La República Argentina ha ratificado el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato asumiendo en virtud de su artículo 2° la obligación de formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

#### OFERTAS DE EMPLEO

Secretaria p/ Dirección Pyme. Fábrica y locales calzada. Proactiva y dinámica. Gran compromiso laboral. Acreditar 10 años de experiencia "excluyente". En puesto de responsabilidad y desafío, con desempeño de equipo. Amplio dominio de herramientas informáticas. Buen nivel de inglés. Dedicación full time. Conveniente poseer interés e inquietud por el mundo de la moda. Muy buen sueldo y posibilidades de crecimiento económico y laboral. Enviar CV c/ foto, altura, peso aproximado y pretensiones a: [comercializacion20@xxxxxxx.com](mailto:comercializacion20@xxxxxxx.com).

*Clarín*, 11 de mayo de 2008.

Importante empresa multinacional. Solicita incorporar. Asesoras de Ventas. Zona Cap. Fed. y Norte GBA. Requisitos: Exp. mínima 2 años en ventas de salón. Excelente presencia. Buen nivel socio cultural. Conocimiento de P.C. Se ofrece: Excelente sueldo y comisión. Capacitación. Estabilidad laboral desarrollo/profesional. Premios por objetivo. Presentarse con C.V. y ref/ comprob. Lunes de 11 hs a 16 hs. Unicenter Shopping (local 23xx). Capital Federal.

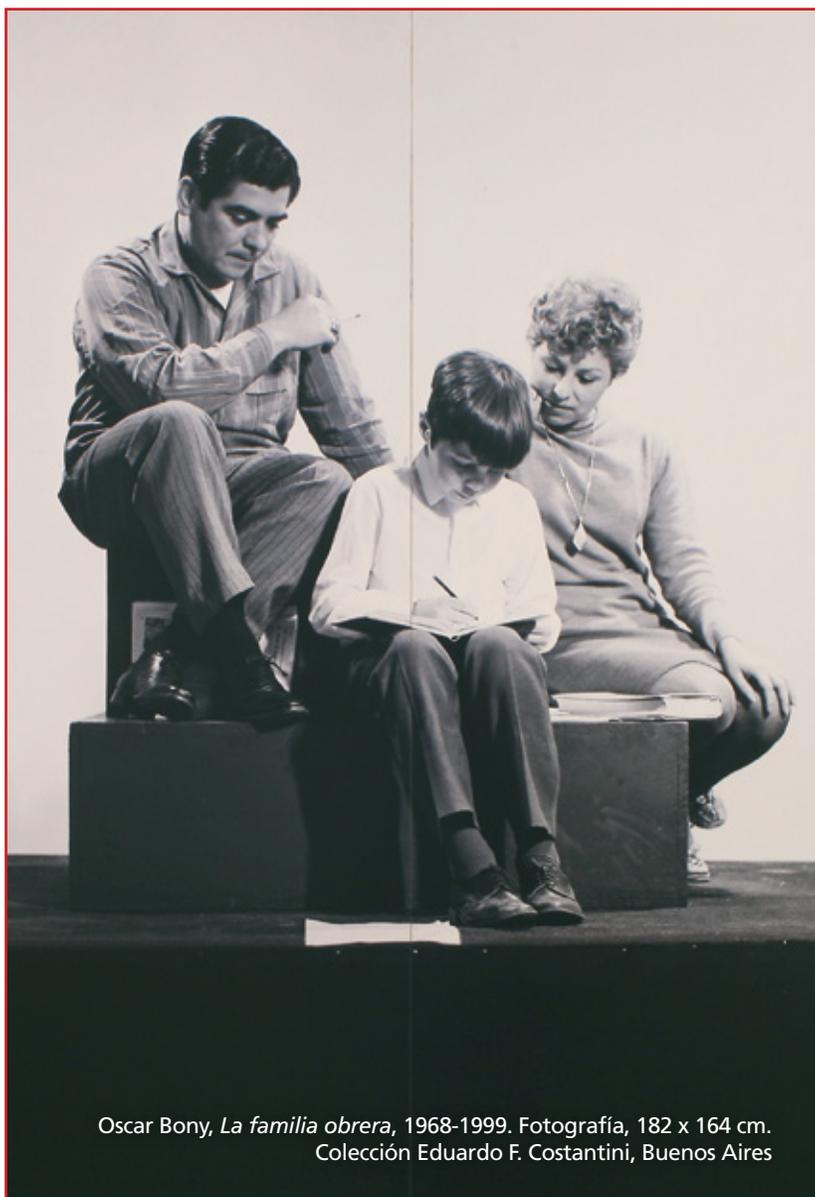
*Clarín*, 13 de abril de 2008.

Empleada vta. ind. Fe. Mb remun. Solt (s/hijos) disp horaria. Exc. presencia Ref. en rubro. CV/foto. Alsina 2xx, sobre cerrado. Quilmes ctro.

*Clarín*, 13 de abril de 2008.

- a. ¿Qué es lo que más le llama la atención en los avisos? ¿En qué expresiones o requisitos aparecen actitudes discriminatorias?
- b. ¿Qué características o condiciones de las personas se discriminan? ¿Por qué? ¿Para qué se solicitan datos de la altura o el peso del candidato? ¿Por qué importa el lugar de residencia? ¿Por qué la exigencia de “soltera, sin hijos”?
- c. ¿Conoce otras situaciones de discriminación en el trabajo? Descríbalas.
- d. Busque avisos de ofertas laborales e investigue sobre entrevistas a postulantes a empleos. Identifique la presencia de sesgos de género, estereotipos y discriminación. Reúna varios de los avisos y separe los que se dirigen a hombres de los que se dirigen a mujeres. Analice la pertinencia de la división de géneros y defina los estereotipos hallados. Localice un aviso que incluya discriminación a mujeres por maternidad y explique en qué zonas del texto se encuentra ese rasgo y de qué modo está expresado.
- e. Establezca diferencias entre requisitos razonables solicitados para ocupar diversos puestos de trabajo y discriminación laboral.
- f. Reescriba estas u otras ofertas laborales de modo que respeten el principio de igualdad de oportunidades, establecido en la Ley de Contrato de Trabajo.
- g. Diseñe secuencias didácticas donde, por ejemplo, mediante la problematización de los casos y la elaboración de recursos y actividades basadas en el juego de roles, alienten el conocimiento del tema, la apropiación de conceptos y, fundamentalmente, la empatía con las situaciones de desarraigo, discriminación y angustia que vive y vivió la mayoría de los que, para sobrevivir, se ven o se vieron obligados a abandonar sus lugares de origen.

# SEGURIDAD SOCIAL



Oscar Bony, *La familia obrera*, 1968-1999. Fotografía, 182 x 164 cm.  
Colección Eduardo F. Costantini, Buenos Aires

**Introducción: ¿Por qué un módulo sobre seguridad social dentro de esta colección? | ¿Qué es la seguridad social? | Los principios de la seguridad social | El Sistema de Seguridad Social de la Argentina | Las asignaciones familiares | El seguro de desempleo | La cobertura de riesgos del trabajo | La cobertura de salud | La cobertura previsional de jubilaciones y pensiones | Los antecedentes de la seguridad social | El desarrollo histórico del Sistema de Seguridad Social en la Argentina | Las etapas del Sistema de Seguridad Social en la Argentina | Los nuevos desafíos a la seguridad social en la Argentina del siglo XXI | Actividades.**

## INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ UN MÓDULO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL DENTRO DE ESTA COLECCIÓN?

*“Está visto que un pueblo sólo empieza a ser pueblo cuando cada singular necesita perentoriamente su plural.”*

Mario Benedetti

En la noción de *trabajo decente*<sup>1</sup> –concepto eje de esta colección– se estructuran las ideas de trabajo productivo en condiciones de libertad, seguridad y dignidad: un trabajo en el cual los derechos son respetados, en el que se cuenta con una remuneración suficiente y protección social.

Recordemos los cuatro objetivos estratégicos de la OIT en su búsqueda por promover oportunidades para que hombres y mujeres accedan al trabajo decente: 1) la creación de empleo; 2) la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; 3) el mejoramiento de los sistemas de protección social y 4) el fortalecimiento del diálogo social. En palabras de la misma OIT, “la forma más

eficaz de seguridad social sigue siendo el trabajo decente. Así pues, facilitar el acceso a las oportunidades de empleo debería convertirse en una orientación básica de las políticas integradas” (OIT, 2011: 23).

Este quinto módulo de la colección *Explora Trabajo decente* aborda el tema de la seguridad social como un derecho humano fundamental y como una serie de políticas públicas para proteger ese derecho.

En la base de ese derecho está la *solidaridad* como un principio fundamental. Es cierto que suele otorgársele a la solidaridad un significado asociado a la filantropía, la caridad y el altruismo, por lo que este concepto se utiliza muchas veces para evocar el socorro antes que la ayuda. Sin embargo, en esa lectura se omite la idea de que es imprescindible el aporte de todos para que la sociedad funcione de manera equilibrada. La solidaridad, como el vínculo

entre el individuo y la sociedad, es al mismo tiempo una manifestación de la fraternidad entre las personas, lo que se expresa en la ayuda recíproca. En este sentido, existe consenso en que la solidaridad es el principio rector en todos los Sistemas de Seguridad Social. Es un concepto de unión; es la señal de que todas las personas se dan cuenta de que no están solas. Como afirma Eduardo Galeano, “la caridad es humillante porque se ejerce verticalmente y desde arriba; la solidaridad es horizontal e implica respeto mutuo”.

Así, la seguridad social ha evolucionado desde un concepto basado en la caridad hasta constituirse en un derecho universal. En este sentido, la solidaridad constituye una herramienta esencial a efectos de cumplir con un objetivo primordial de la seguridad social: redistribuir la riqueza con justicia social.



© Organización Internacional del Trabajo / Bas Stiederhius

La seguridad social protege a los ciudadanos y ciudadanas en diferentes momentos de sus vidas.

<sup>1</sup> Para un mayor desarrollo del concepto de “trabajo decente”, véase el módulo 1 (*Trabajo decente*) de esta misma Serie Explora.

## ¿QUÉ ES LA SEGURIDAD SOCIAL?

*“La solidaridad social y política que necesitamos para construir una sociedad menos fea y menos agresiva, en la cual podamos ser más nosotros mismos, tiene una práctica de real importancia en la formación democrática.”*

Paulo Freire

A lo largo de nuestro recorrido laboral se desarrollan la mayor parte de los eventos de la vida adulta de una persona: el matrimonio, la maternidad o la adopción de un hijo... pero también pueden producirse accidentes, enfermedades y situaciones de desempleo o de imposibilidad de trabajar. La seguridad social es el derecho de las personas a gozar de protección ante las distintas *contingencias* y *necesidades específicas* que enfrentan en cada una de las etapas de su vida, desde el nacimiento hasta la vejez y la muerte. Es la forma en que la sociedad da respuesta a las diversas problemáticas que tienen sus miembros y en especial, los más vulnerables.

Ahora bien, ¿a qué llamamos *contingencias* y *necesidades*?

Las *contingencias* son aquellas situaciones que tienen *alguna probabilidad* de ocurrir a lo largo de la vida de las personas. Por ejemplo: un accidente de trabajo, una enfermedad, un período de desempleo, el embarazo y nacimiento de un hijo/a, la invalidez parcial o total, o el fallecimiento del proveedor/a de ingresos del hogar, etc. En general, se trata de situaciones que obligan a las personas a dejar de trabajar y de percibir ingresos laborales –temporal o permanentemente– y ponen en riesgo las condiciones de vida del trabajador y de su familia o generan cargas económicas extra.

Otros eventos, en cambio, ocurren *con certeza*: todas las personas envejecen, y en algún momento mueren. Ese envejecimien-

to, que finalmente impedirá trabajar, se constituye, para la seguridad social, en una *necesidad*: la de seguir recibiendo un ingreso económico cuando ya no se puedan desarrollar actividades remunerativas.

Desde el punto de vista de los Derechos Humanos, el derecho a la seguridad social fue reconocido como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que elaboró la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Quizá no se comprenda bien por qué figura este derecho en los textos internacionales sobre Derechos Humanos, pero esto puede explicarse de la siguiente manera: estos documentos tienen como eje la *dignidad humana*, y en la misma medida que se reconoce que la miseria es uno de los mayores atentados a la dignidad de las personas, la seguridad social ha sido en la sociedad actual el sistema más eficaz, y a la vez el más complejo, para remediarla. En definitiva, la función esencial para la que han sido creados los sistemas de protección social –y la razón por la cual es un derecho humano fundamental– es la cobertura de las necesidades básicas de los seres humanos para que puedan llevar una vida digna.

En la Argentina, todos estos derechos tienen jerarquía constitucional. En efecto, en el año 1949 se incorporó a la Constitución Nacional el texto de lo que hoy se conoce como “artículo 14 bis”. Por lo tanto, el Estado argentino ha asumido el compromiso de adoptar medidas encaminadas a lograr el pleno ejercicio del derecho a la seguridad social.

Una serie de instrumentos garantizan en la Argentina el derecho a la seguridad social (ver recuadro página 96). Por ejemplo, recientemente, en abril de 2011, el Congreso de la Nación ratificó el Convenio 102 de 1952<sup>2</sup>, de la OIT, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social. Este es el único con-

venio internacional que trata en forma integrada sobre las nueve ramas de la seguridad social:

1. asistencia médica;
2. prestaciones monetarias por enfermedad;
3. prestaciones de desempleo;
4. prestaciones de vejez;
5. prestaciones en caso de accidentes de trabajo o enfermedad profesional;
6. prestaciones familiares;
7. prestaciones de maternidad;
8. prestaciones de invalidez;
9. prestaciones de sobrevivientes.

El Convenio 102 de la OIT establece estándares mínimos para cada una de estas ramas y enuncia principios para la sostenibilidad y buena gobernanza de los sistemas que ofrecen estas prestaciones. Se establecen parámetros de cantidad mínima de personas a cubrir en cada rama, así como niveles mínimos de prestaciones que los Estados deberán garantizar.

### LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Un objetivo primordial de las políticas de seguridad social emanadas de los instrumentos nacionales e internacionales es garantizar el goce del derecho sin discriminación alguna. Por lo tanto, se rigen por una serie de principios fundamentales:

*Universalidad en la cobertura*: como decíamos antes, la seguridad social es un derecho humano. Por lo tanto, toda persona, en tanto miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y la garantía de ese derecho debe ser la misma para todas las personas ante la misma situación o contingencia.

<sup>2</sup> En la Conferencia General de 1952, la OIT aprobó el Convenio 102 de Seguridad Social en el Trabajo. En este convenio se establece por primera vez la integralidad de la seguridad social, al incorporar al mismo tiempo todos sus componentes.

## LOS INSTRUMENTOS QUE GARANTIZAN EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA

La **Constitución Nacional** de nuestro país, en su Artículo 14 bis establece que: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable”.

La **Declaración Universal de los Derechos Humanos** establece en su Artículo 22 que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

El **Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales** establece en su Artículo 9 que: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social”.

El Artículo 10 del mismo Pacto agrega: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges. 2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres

que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social. 3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil”.

La cobertura de salud nos brinda un muy buen ejemplo sobre lo que significa la universalidad: cualquier persona ante un problema de salud tiene derecho a ser atendido en los hospitales públicos, centros de salud y algunos dispensarios, sin restricciones, independientemente de su nacionalidad, origen o procedencia.

*Igualdad, equidad y uniformidad en el trato:* este principio refuerza la idea de universalidad, al establecer que el derecho a la seguridad social no debe discriminar etnia, sexo, idioma, religión, orientación política, nacionalidad, propiedad, ingreso ni ninguna otra pertenencia y/o característica.

En este sentido, en la Argentina no se hace distinción en cuanto a la nacionalidad, origen o idioma del trabajador en relación con el pago de las prestaciones de seguridad social. En algunos casos se exige una antigüedad mínima en la residencia.

*Solidaridad:* este principio también está estrechamente vinculado con los dos anterior-

es pero es el más abstracto, ya que remite a la noción de “bienestar general”. Implica comunidad de intereses y aspiraciones; es decir, la unión y colaboración conjunta y recíproca de todos los integrantes de la sociedad. No vivimos una vida aislada, sino que integramos una comunidad formada por personas de las cuales podemos separarnos solo relativamente. Por el hecho de formar parte de la misma sociedad, las personas establecen lazos de solidaridad entre sí, aunque no se conozcan, porque el bienestar de cada uno es el bienestar de la comunidad en su conjunto.

Estos lazos se dan entre personas de la misma generación que se encuentran en diferentes situaciones y entre personas de distintas generaciones. La política de seguridad social debe hacer visibles y más estrechos esos lazos, contribuyendo de este modo al bienestar de todos. En virtud de la solidaridad, el rico ayuda al pobre, el que más tiene al que menos tiene; una generación ayuda a otra, sin que prevalezca la responsabilidad individual de cada uno y sin que la dignidad humana

sufra desmedro, como tampoco la libertad de cada cual, sino que, justamente, el ejercicio de la solidaridad respalda y define la libertad, la dignidad y la responsabilidad.

### TODOS SOLIDARIOS

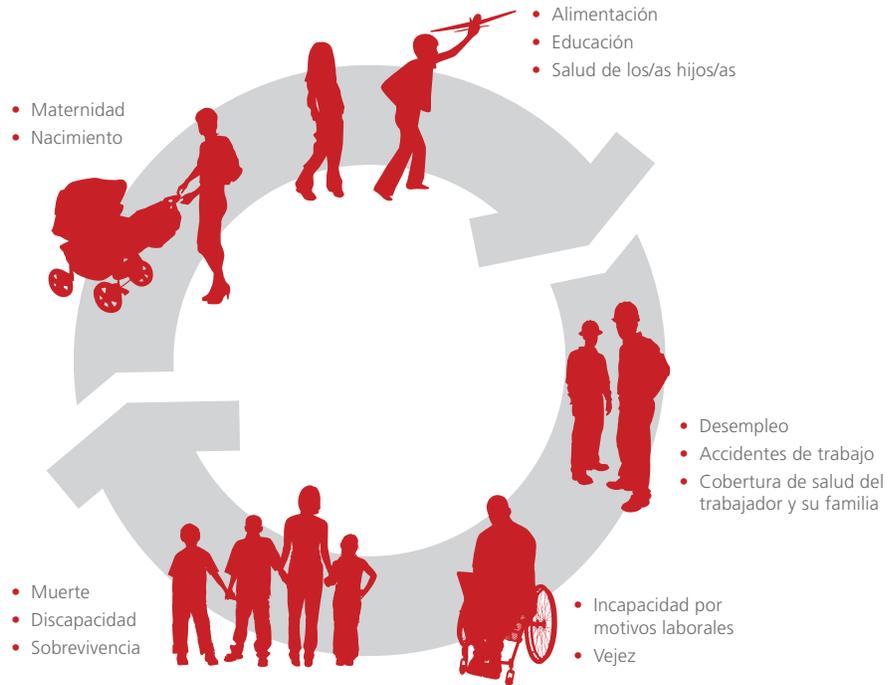
Existe solidaridad cuando una política de seguridad social permite transferir ingresos entre grupos en distinta situación (entre personas sanas y enfermas; entre zonas geográficas de distinta riqueza; entre personas de diferente situación económica; etc.). Del mismo modo, cuando los aportes y contribuciones de los trabajadores activos contribuyen a financiar las prestaciones de los jubilados y pensionados, existe solidaridad entre generaciones.

## EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ARGENTINA

El Sistema de Seguridad Social de la Argentina es un conjunto de mecanismos de protección dirigidos a cubrir las contingencias y necesidades que mencionamos antes. Actualmente estas prestaciones son:

- A) las asignaciones familiares;
- B) el seguro de desempleo;
- C) la cobertura de riesgos del trabajo;
- D) la cobertura de salud;
- E) la cobertura previsional de jubilaciones y pensiones.

El Estado argentino cubre todas las ramas de la seguridad social incluidas en el Convenio 102 de la OIT, aunque no siempre alcanza los valores establecidos en el convenio sobre cantidad de personas cubiertas y el nivel o cuantía de los beneficios. En la tabla de esta página se muestra cómo se corresponden el Convenio y el sistema argentino.



### LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

Las asignaciones familiares tienen el objetivo de dar contención económica a los hogares, en función del desarrollo y características de la familia.

En la mayor parte de los casos, los ingresos de los hogares no dependen de su tamaño, así que las asignaciones familiares buscan compensar, al menos en cierta

medida, la mayor carga que pueda ocasionar una familia más numerosa. Además, también buscan compensar la pérdida de ingresos de las mujeres en el período de licencia por maternidad. Existen dos tipos de asignaciones familiares:

1) *las de pago único*, que consisten en el pago de un monto por única vez en el caso

de matrimonio, nacimiento o adopción de un hijo;

2) *las de pago periódico*, que consisten en el pago de un monto mensual para aquellas personas que tengan hijos de hasta 18 años, o sin límite de edad, si se trata de hijos con discapacidades. También se paga esta prestación para los hijos por nacer (“asignación

PRESTACIONES	
CONVENIO 102	ARGENTINA
Prestaciones familiares	Asignaciones familiares
Prestaciones por maternidad	
Asistencia médica	Cobertura de salud
Prestaciones monetarias por enfermedad	
Prestaciones en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional	Cobertura de riesgos del trabajo
Prestaciones por desempleo	Seguro de desempleo
Prestaciones de vejez	Cobertura de jubilaciones y pensiones
Prestaciones de invalidez	
Prestaciones de sobrevivientes	



© MTEySS

prenatal”) desde el tercer mes de gestación. El Sistema de Asignaciones Familiares cubre a las familias de trabajadores asalariados formales con salarios por debajo de un monto determinado,<sup>3</sup> pero también a las familias de beneficiarios de jubilaciones y pensiones, de riesgos del trabajo y del seguro por desempleo. Las asignaciones familiares tienen distintos montos según los ingresos del titular y la zona en la que este reside. Por el contrario, las nuevas asignaciones para protección social son independientes de estos factores.

Desde noviembre de 2009, el Estado argentino ha sumado una prestación que tuvo un enorme impacto al incluir como beneficiarios a más de 3.500.000 niños y niñas. Esta nueva prestación forma parte del Sistema de Asignaciones Familiares que por primera vez cubre incluso a aquellos que trabajan en la economía informal o se encuentran desocupados: la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Desde el año 2011, la cobertura se extendió a las embarazadas integrantes de los mismos grupos que cubre la AUH mediante lo que se llama Asignación por Embarazo para protección social, que tiene como objetivo cubrir al niño por nacer y ayudar a la madre incluso durante la gestación.

El régimen de asignaciones familiares es administrado por la ANSES, organismo que tiene a su cargo el pago de las distintas prestaciones (ver recuadro “La gestión, regulación y control del Sistema de Seguridad Social”, página 100).

### EL SEGURO DE DESEMPLEO

El seguro de desempleo es uno de los componentes más nuevos del sistema de seguridad social argentino, ya que se creó en el año 1991. Cubre a quienes hayan sido despedidos de un empleo en relación de dependencia y se encuentren involuntariamente desempleados.

El tiempo durante el cual los trabajadores pueden recibir esta prestación aumenta según la duración del trabajo registrado previo al desempleo. Durante el período en que co-

### ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO

Dado que la AUH se ha incorporado al Sistema de Asignaciones Familiares preexistente, los montos de las prestaciones son iguales a los que paga el sistema a los hijos/as de trabajadores registrados del tramo inferior de ingresos. El pago se divide en dos partes: el 80% de la prestación se paga mensualmente y el 20% restante se acumula en una caja de ahorro a nombre del/la titular. Su cobro queda sujeto a la verificación del cumplimiento de los requisitos de escolaridad y los controles sanitarios de los hijos e hijas. Las familias con hijos discapacitados perciben una prestación cuatro veces mayor.



La implementación de la AUH marcó un hito en las políticas de protección social en nuestro país.

ANSES



bran el seguro por desempleo, los beneficiarios también tienen derecho a una cobertura de salud, a recibir asignaciones familiares y a computar aportes previsionales.

### LA COBERTURA DE RIESGOS DEL TRABAJO

El sistema de riesgos del trabajo busca reparar los daños derivados de accidentes de trabajo y enfermedades laborales. Además, tiene el objetivo de reducir estos accidentes mediante la prevención de riesgos en la actividad laboral.

Ahora bien, ¿cómo cumple con estos objetivos? Por un lado, un sistema de prestaciones monetarias compensa al trabajador por las pérdidas económicas que pudiese ocasionarle un accidente o enfermedad la-

boral (es decir, pagando su salario aunque esté incapacitado para trabajar y cubriendo indemnizaciones si correspondiese), y cubre los gastos de salud derivados hasta la curación completa del trabajador; incluso, en caso de fallecimiento, la familia del trabajador tiene derecho a recibir servicios de sepelio y una indemnización.

Respecto de la prevención, la cobertura de riesgos del trabajo obliga a los empleadores a cumplir con normas de seguridad e higiene que garantizan mejores condiciones en los establecimientos de trabajo y disminuyen por tanto el riesgo de que los empleados sufran accidentes, intoxicaciones, contaminación o enfermedades derivadas del contacto con sustancias potencialmente peligrosas, pero también obliga a disponer de matafuegos, planes de evacuación, condiciones de ventilación, etc.

<sup>3</sup> Por ejemplo, a partir de agosto de 2011, el monto fijado es de 5200 pesos. No se aplica tope máximo en el caso de la asignación por maternidad.

## ¿QUÉ ES UNA ENFERMEDAD PROFESIONAL? ¿Y UN ACCIDENTE LABORAL?

Se llama *enfermedad profesional* a aquella producida por el lugar y tipo de trabajo. Existe un listado de enfermedades profesionales confeccionado por el Poder Ejecutivo.

Como ejemplos podemos mencionar, en el caso de la actividad docente, las enfermedades relacionadas con la voz (disfonía, nódulos, irritaciones) producidas por el esfuerzo de dictar clases diariamente, los problemas respiratorios (a causa de la tiza), o las lesiones músculo-esqueléticas (posturales) producidas tanto por los largos períodos de pie como sentados/as haciendo trabajos de corrección, preparación de clases, etc.

Se considera *accidente de trabajo* a todo acontecimiento inesperado que cause una lesión corporal ocurrida en el ámbito del trabajo, o en el trayecto de este al hogar, o viceversa. Estos suelen darse especialmente en determinadas actividades, como por ejemplo la construcción, o aquellas que suponen el manejo de maquinarias o sustancias peligrosas. Un caso típico es el de caídas o golpes, que se agravan cuando no se utilizan los elementos de protección adecuados, como por ejemplo arneses y cascos de seguridad. En el ámbito de la educación, un caso frecuente es el de fracturas o esguinces en docentes de Educación Física.

Si puede acreditarse que se derivan de riesgos del trabajo, estas dolencias dan derecho a distintas prestaciones.

## ¿POR QUÉ PAMI?



El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados es popularmente conocido como PAMI porque esta era la sigla del Programa de Atención Médica Integral que se implementó en sus orígenes. Con los años, la sigla PAMI se convirtió en el ícono que identificó a la obra social de los jubilados y pensionados.

A cuarenta años de su fundación, a la sigla se le incorporó un nuevo significado: “Por una Argentina con Mayores Integrados”.

En la Argentina, estas prestaciones están a cargo de empresas privadas, llamadas Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), controladas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Los empleadores tienen la obligación de contratar una ART, cumplir con las normas de higiene y seguridad pautadas, proveer a sus trabajadores de los elementos de protec-

ción personal y capacitarlos para su correcta utilización. En caso de un accidente o enfermedad derivada del trabajo, el empleador debe solicitar inmediatamente la atención del trabajador a la ART que contrató.

### LA COBERTURA DE SALUD

En el sistema de salud de la Argentina coexisten tres sectores: el sector público (nacional,

provincial y municipal), el de obras sociales y el privado. El sector público brinda atención universal y gratuita absolutamente a toda la población, sin distinción alguna, por medio de su red de hospitales y centros de salud públicos. Las obras sociales brindan servicios de salud a los trabajadores en relación de dependencia y a sus familias. El sector privado agrupa a profesionales independientes y establecimientos que brindan servicios a las obras sociales, y a empresas de medicina prepaga que ofrecen servicios de salud a quienes voluntariamente los contratan.

La cobertura de salud que forma parte del sistema de seguridad social comprende a las Obras Sociales y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), más conocido por su Programa de Atención Médica Integral: PAMI. Mientras que las obras sociales cubren a los trabajadores formales y a sus familias, el PAMI es la obra social específica para los jubilados, pensionados y sus familias.

Actualmente, los trabajadores registrados pueden elegir afiliarse a una de entre varias obras sociales.<sup>4</sup> Todas las entidades deben prestar a sus afiliados una cobertura mínima de servicios de salud y medicamentos que están definidos en el Programa Médico Obligatorio (PMO).

Además, de acuerdo con los ingresos del trabajador o la trabajadora, algunas obras sociales ofrecen distintos planes médicos que les brindan servicios adicionales. Por otra parte, muchas obras sociales tienen convenios con empresas de medicina prepaga, de modo que, mediante un sistema de derivación de aportes, los trabajadores pueden contratarlas pagando un adicional. La Superintendencia de Servicios de Salud (SSSalud) es el organismo encargado de controlar y regular el funcionamiento del sistema (ver apartado página 100).

El Plan Nacer –implementado por el Ministerio de Salud de la Nación– atiende la salud de las mujeres embarazadas y de niños y niñas hasta los 6 años que no poseen cobertura de las obras sociales.

<sup>4</sup> Excepto en algunos pocos casos en que las obras sociales no están desreguladas y los trabajadores y trabajadoras no pueden elegir.

## LA GESTIÓN, REGULACIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL



### MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL

La Secretaría de Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), es el organismo rector en materia de seguridad social a nivel nacional. De acuerdo con el decreto 2204/2010, sus funciones principales son:

- Intervenir en la elaboración primaria de las políticas institucionales, jurídicas, legislativas y de gestión de la seguridad social y en la creación, aplicación y fiscalización de los regímenes de seguridad social.
- Entender en la formulación, control, coordinación y supervisión de la programación económica, financiera y presupuestaria de la seguridad social.
- Intervenir en la elaboración y ejecución de los programas integrados de seguridad social en cuanto a jubilaciones y pensiones, riesgos del trabajo, asignaciones familiares y seguro por desempleo que tiendan a proteger a la población de toda contingencia de carácter social, cualquiera sea su forma de organización y gestión.
- Supervisar el accionar de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT).



### LA SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO (SRT)

La SRT es un organismo creado a través de la Ley de Riesgos del Trabajo en el año 1996. Depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Sus principales funciones son:

- Controlar a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART).
- Garantizar que se otorguen las prestaciones médico-asistenciales y dinerarias en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.
- Promover la prevención para conseguir ambientes laborales sanos y seguros.
- Colaborar con las provincias en el control del cumplimiento de las normas en salud y seguridad en el trabajo por parte de los empleadores.



### LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES)

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es un organismo descentralizado, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Fue creado en 1991 en reemplazo del Instituto Nacional de Previsión Social.

Sus funciones son:

- Gestionar, tramitar, otorgar y pagar las jubilaciones y pensiones del Sistema Integrado Previsional, las asignaciones familiares y las prestaciones del Seguro de Desempleo y el pago de las pensiones no contributivas.



### LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD (SSSalud)

La Superintendencia de Servicios de Salud, dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, es el ente de regulación y control de los actores del Sistema Nacional del Seguro de Salud (SNSS). Su misión es supervisar, fiscalizar y controlar a las obras sociales y a otros agentes del sistema, con el objeto de asegurar que cumplan con las políticas del área para la promoción, preservación y recuperación de la salud de la población. Del mismo modo, vela por que toda la población beneficiaria goce efectivamente de las prestaciones de salud establecidas en la legislación. Entre las funciones que cumple la SSSalud se encuentran:

- Dictar las normas para regular y reglamentar los servicios de salud.
- Asegurar y controlar la opción de cambio de obra social de los beneficiarios del sistema.
- Controlar el funcionamiento de las obras sociales, de otros agentes del seguro de salud, de los prestadores de servicios de salud y de toda otra entidad prestadora o financiadora de prestaciones médico asistenciales que se incluyan.
- Garantizar el respeto y la promoción de los derechos de los beneficiarios del sistema.
- Aprobar el programa de prestaciones médico asistenciales de los agentes y controlar el presupuesto de gastos y recursos para su ejecución.

## EL PROGRAMA MÉDICO OBLIGATORIO (PMO)

El Programa Médico Obligatorio (PMO) es el conjunto de servicios médico-asistenciales básico que toda obra social está obligada a brindar a sus afiliados, sin condiciones. El PMO obliga a los agentes de seguro de salud (obras sociales y prepagas) a cumplir con las siguientes prestaciones:

**Atención primaria:** Plan Materno Infantil, cobertura materna durante el embarazo y el parto a partir del momento del diagnóstico y hasta el primer mes luego del nacimiento; atención del recién nacido hasta cumplir un año de edad; cobertura del 100% en internación y ambulatorio; acceso al Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable

(Ley 25.673); prevención del cáncer femenino; odontología preventiva. **Atención secundaria:** por especialidades reconocidas a la fecha: consulta en consultorio e internación, consulta de urgencia y emergencia en domicilio, consulta programada en domicilio (mayores de 65 años); prácticas y estudios complementarios ambulatorios, diagnósticos y terapéuticos; así como acceso a material descartable y los medios de contraste como parte de la prestación que se realiza; 100% de cobertura en la internación en cualquiera de sus modalidades (institucional, hospital de día o domiciliaria).

**Atención de alta complejidad:** las prestaciones de alta complejidad y que presentan un alto costo y una baja

incidencia (por ejemplo: HIV, trasplantes, enfermedades congénitas, discapacidad, oncológicos, prótesis, etc.) están garantizadas mediante el financiamiento de la APE (Administración de Programas Especiales, que utiliza los recursos del Fondo Solidario de Redistribución). También se garantiza la cobertura parcial de la atención con medicamentos e insumos para el tratamiento de la diabetes. Además, se declara de interés nacional la atención médica –sumada a la investigación clínica y epidemiológica y la capacitación profesional– para la detección, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad celíaca. A partir de 2011, las prepagas también están obligadas a cumplir con el PMO.

## LA COBERTURA PREVISIONAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Los esquemas de jubilaciones y pensiones proporcionan ingresos cuando las personas ya no pueden generarlos por sus propios medios debido a tres causas: edad avanzada o vejez (jubilaciones), discapacidad permanente (pensiones por invalidez) o el fallecimiento de una de las fuentes de ingresos del hogar (pensiones por fallecimiento).

En nuestro país existen varios esquemas de jubilaciones y pensiones. El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es el que cubre a la mayoría de los trabajadores formales (es decir, registrados) mayores de 18 años. El SIPA también incluye regímenes especiales para magistrados, personal del servicio exterior, investigadores y docentes. Además, y por fuera del SIPA, funcionan algunos otros esquemas previsionales con normativa propia, como el del personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el del personal policial, etc. También exis-

ten esquemas especiales<sup>5</sup> para empleados públicos provinciales, o municipales, y para profesionales universitarios.

Los empleadores y los trabajadores están obligados a pagar mensualmente al SIPA un porcentaje de *contribuciones* patronales y *aportes* personales sobre los salarios (o ingresos en el caso de los trabajadores por cuenta propia) para financiar el sistema. Esto significa que las contribuciones y los aportes de los trabajadores activos proveen los fondos que sirven para pagar a los jubilados y pensionados. Del mismo modo, los trabajadores del futuro pagarán nuestras jubilaciones futuras. Así se plasma el sistema de solidaridad social en el cual los aportes de la población activa solventan los ingresos de la sociedad retirada.

### Las jubilaciones

En términos generales, para recibir una jubilación es necesario que los trabajadores computen por lo menos 30 años de aportes y contribuciones y hayan alcanzado la edad

de 60 años en el caso de las mujeres y de 65 años, los hombres. En el momento en que la persona se jubila, se calcula el monto del haber jubilatorio. Este haber tiene dos componentes:

- 1) Prestación Básica Universal (PBU): esta prestación es del mismo valor para todos los pasivos, con independencia de cuáles hayan sido sus ingresos durante la actividad. Este componente muestra claramente la solidaridad de esta prestación, ya que tanto quien ganaba un salario mínimo como quien había alcanzado un salario alto tendrán la misma prestación básica.
- 2) Un monto que se calcula en función de la cantidad de años de aportes y los salarios percibidos (o ingresos presuntos en el caso de los trabajadores por cuenta propia).

Más allá del monto que resulte del cálculo, éste debe quedar comprendido dentro de un rango entre el valor del haber mínimo y el del haber máximo. Los valores de las

<sup>5</sup> Actualmente se contabilizan más de 120 regímenes provinciales y municipales.

prestaciones y del haber mínimo y máximo se modifican periódicamente (2 veces al año), de acuerdo con las variaciones de los salarios y de la recaudación del sistema.

#### Las pensiones

La *pensión por invalidez* (definida como la disminución de la capacidad laboral de un 66% o más), debe ser dictaminada por una comisión médica. Si el dictamen es positivo, el trabajador o trabajadora beneficiario/a tiene derecho a percibir la pensión correspondiente siempre que haya cumplido con las exigencias de aportes. El valor de la pensión es de un 70% de los ingresos promedio del trabajador y tienen los mismos toques mínimo y máximo que las jubilaciones.

La *pensión por fallecimiento* se otorga a los derechohabientes (cónyuge o conviviente e hijos/as solteros menores de 18 años que no perciban otra prestación previsional) del trabajador fallecido. El monto de la

### LA JUBILACIÓN DOCENTE

La Ley N° 24.016 instituye el Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones para el personal docente. Para acceder a los beneficios se deben cumplir los siguientes requisitos: haber cumplido 60 años los varones, y 57 años las mujeres; acreditar 25 años de servicios, de los cuales al menos 10, continuos o discontinuos, deben haber sido al frente de alumnos. Los servicios en escuelas de ubicación muy desfavorable o de educación especial se computarán a razón de 4 años por cada 3 de servicios efectivos.

El haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez del personal docente será equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual que tuviera asignada al momento del cese. El valor del haber será reajustado en la medida que se modifiquen los sueldos de la actividad.

pensión es de aproximadamente el 50% del promedio de sus ingresos previos. En el caso de fallecimiento de una persona jubilada, el monto de la pensión es del 70% del haber jubilatorio que percibía.

Adicionalmente, todos los beneficiarios del SIPA tienen derecho a recibir asignaciones familiares por sus hijos menores de 18 años o con discapacidad sin límite de edad, y por cónyuge; y tienen cobertura de salud mediante PAMI o alguna obra social.<sup>6</sup>

## LOS ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los antecedentes de la seguridad social entendida como sistema y parte de la política de los Estados, se remontan a la Alemania de fines del siglo XIX, cuando la expansión industrial produjo un crecimiento significativo del sector de los trabajadores asalariados en condiciones de vida precarias (hacinamiento, vivienda, higiene, insalubridad, etc.). La necesidad de aliviar esta situación de pauperización, en un marco de alta conflictividad social, da origen a la implementación de los primeros seguros sociales mediante la sanción de tres leyes fundamentales –puestas en marcha por el Canciller Otto Von Bismarck– que hasta el día de hoy constituyen la base del Sistema de Seguridad Social: Seguro contra Enfermedad (1883), Seguro contra Accidentes de Trabajo (1884) y Seguro contra Invalidez y Vejez (1889).

Para comprender el desarrollo de la política social estatal, debe considerarse la situación económica y social de este período

histórico. La revolución social de la Comuna de París (1871), las oleadas de huelgas de 1869 a 1872, la escasez de viviendas en las grandes ciudades y la miseria, como consecuencia de la prolongada crisis económica iniciada en 1873, dan lugar a una creciente movilización política de los trabajadores, muchos de ellos de filiación socialista. Asimismo, las diversas corrientes de pensamiento alemán (Hegel, Fichte, Savigny, List) fortalecen la primacía de los valores colectivos sobre los individuales.

A partir de esta concepción se fue delineando un modelo de seguros sociales de carácter *contributivo*, que aseguraba a los asalariados contra los riesgos de la actividad laboral y que se organizaba en función de las instituciones del trabajo.

Este modelo, que se amplía considerablemente en 1911 con la incorporación del Seguro de Viudez y el Seguro de Orfandad, tiene los siguientes rasgos:

- Es un sistema de carácter laboral o profesional, ya que beneficia solamente a los trabajadores industriales y, sobre todo, a los obreros.
- Es un sistema causal, es decir que atiende a las causas del infortunio y es de tipo reparador ya que trata de suplir, ante todo, la pérdida salarial.
- La carga financiera se reparte entre los empleadores y los asegurados; en ocasiones, se añade una subvención del Estado a esas cotizaciones.
- Cada uno de los seguros cuenta con su propia estructura administrativa.

Es importante señalar que estos seguros protegían solo a ciertos colectivos de trabajadores asalariados y registrados que, gracias a la capacidad de presión de sus organizaciones, habían logrado concretar sus demandas. La evolución histórica de este sistema consistió, a grandes rasgos,

<sup>6</sup> Por otra parte, existen las Pensiones No Contributivas para aquellos que ante las mismas contingencias acrediten condición de vulnerabilidad social.

Durante las primeras décadas del siglo XX, los trabajadores se organizaron para la defensa de sus derechos.



en la ampliación paulatina del ámbito de cobertura del seguro social del trabajador industrial y de servicios a todo trabajador en relación de dependencia. Más tarde, se ampliaría a todo trabajador, incluido el autónomo o por cuenta propia. Además, los beneficios se extendieron de los trabajadores con bajos ingresos a personas con rentas o salarios más altos hasta que, en muchos casos, se eliminaron los topes salariales para el aseguramiento.

Por otra parte, en 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, el político británico Sir William Henry Beveridge elabora el informe "Social insurance and allied services", un documento que marca el momento a partir del cual puede comenzar a hablarse de la seguridad social como *sistema integrado*. A diferencia del modelo bismarckiano, este sistema se planteaba como objetivo *la universalidad de la protección*. Debía incluir prestaciones monetarias por hijo, servicios de salud y rehabilitación para todos los miembros de la sociedad y protección frente a los riesgos de pérdida del empleo. Este informe planteó que todo ciudadano en edad laboral debía aportar al sistema, pagando una cuota de su salario, con el objetivo de poder acceder a prestaciones en caso de enfermedad, desempleo, jubilación y otras. La principal diferencia entre estas dos concepciones era el criterio de universalidad que imponía Beveridge. En este esquema, el servicio público debía ser sostenido con políticas de pleno empleo y políticas nacionales de salud. Este modelo fue el que caracterizó el período en el que se desarrolló el Estado de Bienestar.

En definitiva, tras la Segunda Guerra Mundial los antiguos y diversos seguros sociales, se unifican, cohesionan y procuran crear un sistema de protección homogéneo: la Seguridad Social. Así, se pasa de los seguros sociales a los *Sistemas de Seguridad Social*. La diferencia entre ambos radica en que este último atiende a unos nuevos principios para los seguros sociales: universalidad, igualdad protectora y solidaridad financiera.

### ¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE UN RÉGIMEN CONTRIBUTIVO Y UNO NO CONTRIBUTIVO?

En el primero, para tener derecho a acceder a los beneficios del régimen es imprescindible haber contribuido o aportado a este, según lo establecido en la legislación específica (cantidad de años, montos o porcentajes de aportes determinados, etc.). Por el contrario, los regímenes no contributivos tienen otras condiciones para acceder a los beneficios, y su otorgamiento no requiere de haber contribuido previamente al mismo, financiándose con aportes estatales.

Esta diferencia se puede graficar a través del Sistema de Salud. En Argentina, la salud pública es de acceso universal, no existiendo ningún tipo de limitación o requisito para poder acceder a esta protección. En cambio, para acceder a la cobertura de una obra social o prepaga, es imprescindible que tanto los trabajadores como los empleadores hayan realizado los aportes y contribuciones correspondientes.

### LAS DIFERENCIAS ENTRE EL MODELO DE BEVERIDGE Y EL DE BISMARCK

Las alternativas que el modelo inglés o beveridgeano de seguridad social ofrecía respecto del anterior, alemán o bismarckiano, eran las siguientes:

- Mientras el seguro del modelo inglés se montaba sobre cotizaciones uniformes para todos los asegurados y otorgaba prestaciones económicas uniformes para todos ellos, el modelo alemán reposa sobre cotizaciones diferenciadas según el volumen de rentas del asegurado y, en consecuencia, otorga prestaciones en proporción a esas rentas.
- El modelo inglés preveía prestaciones básicas y obligatorias en niveles mínimos de subsistencia para todos. Al mismo tiempo, existía una cobertura voluntaria que mejoraba las prestaciones por encima del nivel mínimo. En cambio, el seguro social del modelo alemán era obligatorio para todos los trabajadores comprendidos en las actividades cubiertas por los seguros.
- El modelo inglés descansaba ampliamente sobre recursos indiferenciados, incluyendo fondos de los presupuestos generales del Estado. El modelo alemán se financiaba con los aportes y contribuciones de los trabajadores y de los empleadores.

## EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA

### LAS ETAPAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Desde fines del siglo XIX hasta hoy, el derecho a la seguridad social fue cambiando y transformándose. Cambiaron las medidas implementadas, los regímenes, la intervención y participación del Estado, en tanto garante de ese derecho. Sin embargo, aun con interregnos importantes, el sistema avanzó, en el transcurso del siglo XX y del actual, hacia una mayor universalidad y amplitud de cobertura.

En la historia argentina pueden distinguirse por lo menos cuatro etapas diferenciadas de desarrollo del Sistema de Seguridad Social: 1. La seguridad social como derecho individualizado en ciertos grupos de trabajadores (fines del siglo XIX hasta 1943); 2. La seguridad social como derecho social (desde 1943 hasta el golpe militar de 1976); 3. El retroceso de la seguridad social (desde 1976 hasta la crisis de 2001), y 4. La recuperación y ampliación del derecho a la seguridad social (desde 2002 hasta la actualidad).

#### → ETAPA 1. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO INDIVIDUALIZADO EN CIERTOS GRUPOS DE TRABAJADORES (FINES DEL SIGLO XIX HASTA 1943)

Esta primera etapa abarca desde los orígenes de los esquemas de cobertura de fines del siglo XIX, hasta los primeros años de la década de 1940. Durante la mayor parte de este período (aproximadamente medio siglo), grupos representativos de los sectores económicamente más poderosos monopolizaron el ejercicio del poder político mediante el fraude, la cooptación y la violencia política. Tanto en la época del auge agroexportador como en la década del treinta, en las que ellos gobernaron bajo un régimen oligárquico, los trabajado-

res y sus derechos no formaron parte de la agenda de preocupaciones del Estado, y la respuesta a sus reclamos fue predominantemente represiva. El Departamento Nacional del Trabajo, creado en 1907, era una agencia estatal dedicada a reunir información sobre la situación laboral y las condiciones de vida de los obreros, pero con escasísima capacidad para intervenir y mediar en los conflictos obrero-patronales, así como para hacer cumplir la legislación laboral vigente. Los intentos del radicalismo (1916-1930), sobre todo de su vertiente yrigoyenista, por entablar una nueva relación entre el Estado y los trabajadores, en el sentido de ampliar sus derechos y su capacidad de negociación en los conflictos, concluyeron abruptamente en 1919, luego de los sangrientas jornadas de la Semana Trágica, cuando las presiones de los grupos empresariales más poderosos y la eventualidad de un golpe de Estado, hicieron retroceder las ansias renovadoras de Hipólito Yrigoyen.

En este contexto, en que el predominio oligárquico solo fue interrumpido por una breve experiencia democrática que no le disputó a los sectores dominantes su hegemonía económica y cultural, la seguridad social fue antes el privilegio de algunas capas sociales que un derecho universal. En efecto, no existían políticas orientadas a atender de manera integral los problemas sociales sino, más bien, una cobertura limitada para algunos grupos particulares, basada en los aportes de sus propios miembros.

Por ejemplo, los únicos con acceso a *beneficios previsionales* eran los militares, los maestros y maestras y algunos sectores "acomodados" de la administración pública. Luego, durante las primeras décadas del siglo XX, se crearon algunas cajas previsionales. Es decir, organismos encargados de recaudar los aportes, calcular los beneficios y pagarlos. Sin embargo, la expansión fue muy lenta y hacia 1944 solamente el 7% de



AGN



AGN

La situación de los trabajadores a fines del siglo XIX y principios del XX era de una gran desprotección y vulnerabilidad.

la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>7</sup> tenía cobertura legal. Algunos de los rasgos del Sistema de Seguridad Social en la primera etapa son:

*Asignaciones familiares:* Las asignaciones familiares tuvieron escaso desarrollo hasta mediados de la década del cuarenta. En 1934 se pagó el primer subsidio por maternidad y en 1940 los empleados bancarios recibieron por primera vez asignaciones por cada hijo menor de 18 años.

<sup>7</sup> Según el INDEC, se llama Población Económicamente Activa (PEA) al conjunto de las personas que tienen una ocupación, o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada (sugerimos visitar el Glosario de esta entidad, en: [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)).

## LAS CONDICIONES LABORALES EN LA PRIMERA ETAPA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA

“En las fábricas de sombreros, no solamente mujeres y niños respiran el pelo que se desprende de las pieles, sino que están expuestos a las intoxicaciones mercuriales y arsenicales, ponen los brazos en agua hirviendo y poco a poco, los desprendimientos ácidos producen la caries maxilar y la caída de los dientes. Padecen de coriza y debilidad muscular; y las numerosas transformaciones que deben sufrir las pieles antes de constituir el elegante sombrero que adornará la vidriera, son a cual más peligrosas.”

*La Vanguardia, 1901*

“El recuerdo principal que tengo de aquellos años [se refiere a la década de 1930] fue la miseria. Yo vivía en Liniers. Durante diez años no se pagó el alquiler, si no tendríamos que haber ido a vivir a 'los caños'. [...] Entonces no había jubilación, había desunión en el proletariado, no existían obras sociales ni servicios asistenciales como ahora, no había CGT fuerte ni leyes de protección al obrero. El cambio viene después de Perón.”

*Elías Castelnuovo, La Opinión, 1975*

“Pero la palabra ‘crisis’, que ese año surgió por primera vez, no era una simple palabra para mí. Cayó sobre mi cabeza como un verdadero martillazo. Mi padre, como tantos otros miles de obreros, fue despedido de su trabajo. En los primeros años de la crisis, muchas fábricas cerraban y creaban verdaderos ejércitos de desocupados. [...] La crisis económica me obligó a abandonar la escuela a los 10 años, para ir a trabajar como aprendiz en un taller metalúrgico. La explotación capitalista y la lucha de clases las aprendí primero en esa fábrica del año treinta que leyéndolas en los libros. Me pagaban un peso por día, pero eran jornadas sin horario, salvo el de entrada que era siempre el mismo. La hora de salida la fijaba el patrón generalmente a las ocho de la noche. Fueron años duros. Toda la felicidad de una familia obrera consistía, pese a los bajos salarios y

la escasa fuerza de la organización sindical, en conservar el trabajo, en tener empleo. Cuando venía el despido, cosa que era frecuente, empezaban los largos días esperando en los cafés de barrio. [...] Si llegaba una enfermedad no había más solución que arrimarse a algún caudillo parroquial para que le consiguiera a uno muestras gratis o autorización para obtener una cama en un hospital, cosa difícil de conseguir.”

*Angel Perelman, Cómo hicimos el 17 de octubre, Buenos Aires, Coyoacán, 1961*

“Una cosa que recuerdo de los años treinta fue la manera en que trataban a la gente. Sentías que no tenías ningún derecho a nada. Todo parecía ser un favor que te hacían a través de la Iglesia o alguna caridad o si ibas a pedir un favor al caudillo de comité él te ayudaba a conseguir remedios o a entrar al hospital. Otra cosa que recuerdo de los años treinta es que siempre me sentía extraño cuando iba al centro de Buenos Aires [...] como si uno no estuviera en su ambiente, que era absurdo, pero sentías que ellos te miraban despectivamente, que no estabas bien vestido. La policía te trataba como a los animales también. [...] La vida era simplemente así, uno tenía que aguantar todo, su maldita arrogancia, cómo te trataban.”

*Entrevista a Lautaro Ferlini, Buenos Aires, nov./dic. de 1976, en Daniel James, Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976, Buenos Aires, Sudamericana, 1990*

“La clase trabajadora fue la verdadera víctima de la recesión económica [de la década del treinta]. Sobre ella se descargaron, sin la menor consideración, tanto las pérdidas comerciales experimentadas por el sector agropecuario, como los altos costos de inversión que exigía el equipamiento industrial. [...] Si bien es cierto que ya se habían dictado numerosas leyes de seguridad social, estas



AGN

**En 1915 se introdujo la primera normativa sobre accidentes de trabajo. Sin embargo, no se discutían las condiciones en las que se trabajaba.**

distaban mucho de ser suficientes para compensar la subordinación del trabajador al empleador y para garantizar la mínima seguridad contra los riesgos del trabajo. Por ejemplo, no existían tribunales de trabajo para los conflictos en materia de derecho laboral; faltaba una ley de contrato tarifario y una ley que reglamentara el status y los derechos de los sindicatos; la mayoría de los obreros carecía de jubilación y de seguro contra enfermedades; no tenían derecho a vacaciones ni a indemnización por despido. Algunas de las leyes sociales promulgadas carecían de reglamentaciones punitivas, en caso de violación de sus disposiciones, y muchas eran violadas a pesar de la existencia de tales reglamentaciones. Solo algunos gremios antiguos y bien organizados habían logrado imponer estatutos de protección para sus ramas laborales. La mayoría de los trabajadores carecía de toda defensa contra la explotación patronal y, en general, de protección contra la pobreza y la enfermedad.”

*Peter Waldmann, El Peronismo 1943-1955, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985*



AGN

**Durante el peronismo, los derechos sociales se amplían a las grandes mayorías. Eva Perón fue el gran icono de la época y de esas transformaciones.**

**Cobertura previsional:** La primera Ley Nacional en la materia fue promulgada en 1904, con el número 4349. Esta establecía un sistema jubilatorio para los trabajadores en relación de dependencia con el Estado Nacional. A partir de entonces, las legislaciones se fueron sucediendo para otros sectores de trabajadores. Luego, durante las primeras décadas del siglo XX se crearon algunas cajas previsionales como las de los trabajadores de los ferrocarriles privados (1915) y las de los trabajadores industriales, comerciales y de servicios (1923), entre otras.

**Riesgos del trabajo:** La normativa sobre accidentes de trabajo se introdujo recién en 1915. Allí se establecía un régimen para reparar daños originados en el ámbito laboral a partir de un esquema de resarcimiento por las pérdidas monetarias que originara el accidente.

**Salud:** En 1904 el entonces presidente Julio A. Roca le encargó a Juan Bialeto Massé que viajara por el país y redactara un informe sobre la salud de las clases obreras.<sup>8</sup> Predominaban las mutuales, fundadas y sostenidas por las diversas colectividades de inmigrantes que convivían en Buenos Aires

y en otras grandes ciudades, y que fueron el antecedente más directo de las obras sociales. Recién a partir de la crisis de 1930 comenzaron a extenderse con mayor rapidez las obras sociales sindicales.

## → ETAPA 2. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO SOCIAL (DESDE 1943 HASTA EL GOLPE MILITAR DE 1976)

### a. El peronismo y la ciudadanía social

El peronismo desarticula la situación que acabamos de describir. ¿Cómo? Hacia principios de los años cuarenta, las mayorías populares sufrían una profunda exclusión política y social. Gobernaban los conservadores que, aliados en la Concordancia con socialistas independientes y radicales antipersonalistas, monopolizaban el acceso al gobierno y el Estado desde 1932. Los gobiernos eran elegidos entre unos pocos; imperaba el más vergonzante fraude, al que se calificaba de “patriótico” y, en medio de episodios resonantes de corrupción gubernamental, el Estado servía a los intereses de las capas más privilegiadas de la sociedad.

Durante esos años, los trabajadores vivían en situación miserable, sufriendo condiciones laborales de gran explotación y sometimiento, esto era así tanto para los obreros “viejos” de procedencia inmigratoria, como para los “nuevos”, los migrantes internos que llegaban a Buenos Aires y Rosario, atraídos por una creciente industrialización.

En el transcurso de los años treinta, todos estos factores fueron limando la legitimidad de los gobiernos oligárquico-conservadores. En 1943, un nuevo golpe de Estado puso fin a esta experiencia. La crisis de legitimidad reinante fue resuelta por un coronel llamado Juan Domingo Perón, gracias a una política activa en favor de los trabajadores que desarrolló desde la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP), una Secretaría de Estado que reemplazó al Departamento Nacional del Trabajo a partir de ese mismo año.

Mientras el Estado, a través de la STP, arbitraba en los conflictos entre obreros y patro-

nes mediando por lo general en favor de los trabajadores, se firmaban convenciones colectivas de trabajo, se sancionaba el Estatuto del Peón Rural y se reconocían derechos sociales que habían sido bandera de lucha de los trabajadores durante décadas, como el derecho a la protección contra despidos, accidentes y enfermedad, las vacaciones anuales pagas, la jubilación, el aguinaldo, la organización de servicios médicos, culturales, deportivos, etc.

Estos cambios son fundamentales para entender el creciente apoyo popular a Perón y su triunfo en las elecciones presidenciales de 1946, primeros comicios libres y sin fraude que se celebraron en el país desde 1928.

Ya en la presidencia, el peronismo amplió la ciudadanía social, en el marco de un proyecto que propugnaba el desarrollo industrial para el mercado interno con distribución de la riqueza. Respecto de los años treinta, el peronismo profundizó el rol intervencionista del Estado y, como novedad, le asignó un fuerte contenido redistribuidor. La redistribución de la riqueza, sintetizada en la bandera peronista de la justicia social, tenía un doble objetivo: económico y consensual. Económico, porque al ampliarse significativamente la capacidad de consumo de los trabajadores, se alentaba la actividad industrial. Consensual, porque la distribución más equitativa de la riqueza, dentro del marco de un capitalismo que el peronismo no cuestionó, otorgaba al gobierno una extensa base de apoyo, constituida por los trabajadores y algunos sectores de las clases medias bajas.

En el trabajo de Daniel James, *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, encontramos estos testimonios de la época: “Yo he conversado con muchos obreros en la Capital y en el interior y cada uno dice: ‘Ahora soy algo, soy alguien’. Y yo pregunté a un obrero su opinión y en su ingenua simplicidad me dijo esto: ‘Para que usted comprenda el cambio producido le diré que cuando con el antiguo Departamento de Trabajo teníamos alguna cuestión que dirimir, el patrón estaba sentado y yo, obrero, parado; ahora, dice, yo obrero estoy sentado

<sup>8</sup> El *Informe sobre el Estado de las Clases Obreras en la Argentina*, elaborado por el médico Juan Bialeto Massé, es el primer trabajo sistemático y exhaustivo acerca de las condiciones laborales entre los trabajadores en nuestro país. Por eso, esta obra y su autor se consideran precursores de las regulaciones en las condiciones laborales en la Argentina. Las obras de Juan Bialeto Massé pueden ser consultadas en formato digital a través de la Biblioteca del Ministerio de Trabajo de la Nación: <http://www.trabajo.gov.ar/biblioteca/>

y el patrón está parado’.” (James, 1990). Excelente imagen para retratar las transformaciones que significó el peronismo para la clase trabajadora. Ellas implicaban un mejoramiento de sus condiciones laborales y materiales de vida tanto como un inédito reconocimiento desde el Estado, que les devolvió autoestima, dignidad y fuertes sentimientos de pertenencia a una Nación que hasta entonces los había excluido.

Con el peronismo comenzó entonces una nueva etapa en el desarrollo de la seguridad social argentina, de la mano de una redefinición de la ciudadanía, que ahora incluía la ciudadanía social. En consonancia con otras tendencias de posguerra en los países industriales occidentales, donde se despliegan los mecanismos del Estado de Bienestar, el Sistema de Seguridad Social de la Argentina también se amplió y se extendió, al ritmo de un acelerado proceso de urbanización e industrialización. En esta etapa, el derecho a la seguridad social fue reconocido como un derecho social con garantía constitucional, ya que la Constitución reformada en 1949 lo incorporó por primera vez, determinando que los beneficios de la seguridad social eran una obligación del Estado.

La expansión del sistema se produjo con la sucesiva creación de cajas específicas para cada rama de actividad, financiadas con aportes y contribuciones sobre la nómina salarial. De este modo, el derecho a la seguridad social quedó vinculado a la inserción formal de las personas en el mercado laboral.

Asimismo, en 1946, se dictó el Decreto Ley N° 9316 que estableció el denominado Régimen de Reciprocidad Jubilatoria. Este permitió, a efectos de obtener una jubilación, una pensión por invalidez o bien por fallecimiento, sumar todos los servicios prestados hasta el momento y todas las remuneraciones percibidas, en cualquier sistema previsional integrante del régimen. Esta medida redundó en que fuera reconocida la antigüedad laboral de los trabajadores y que no se perdieran sus aportes, aunque, por diversos motivos –como las migraciones internas– hubieran cambiado de caja previsional a lo largo de su trayectoria laboral.

“La actitud favorable al obrero adoptada por el gobierno se puso de manifiesto en una multitud de medidas y leyes [...]. Entre ellas

figuraron, por ejemplo, la creación de escuelas profesionales para obreros, la creación de un Ministerio de Trabajo y de tribunales del trabajo. Por primera vez se contaba con organismos estatales a los cuales el obrero podía volverse en caso de conflictos tarifarios o de cualquier otra índole, en la seguridad de encontrar comprensión para sus problemas y preocupaciones. Muchas de las leyes existentes proporcionaban una protección muy insuficiente al trabajador, de modo que el Ministerio de Trabajo las complementó y hasta las suplantó en muchos casos por los llamados Estatutos. Se trataba de reglamentos elaborados por comisiones tarifarias integradas por empleados y empleadores, en los cuales se fijaban con carácter obligatorio las condiciones de trabajo que debían imperar en la correspondiente rama laboral. Estos Estatutos proporcionaban por primera vez a muchos trabajadores el derecho a una protección contra accidentes y contra enfermedad, a vacaciones pagas y a la jubilación.

Pero las reformas sociales no se limitaron a la parte activa de los estratos inferiores, sino que se extendieron a todos los sectores más pobres de la población [...] Así, por ejemplo, el Ministerio de Bienestar Social incluía una dirección de asistencia al menor y de formación profesional de menores, y departamentos consagrados a la protección de los inquilinos, de los desocupados, a los problemas de seguros y jubilaciones [...], etc. Además de las instituciones estatales había varias organizaciones asistenciales semiestatales, también a disposición de grupos y personas de ingresos bajos. Entre ellas se destacó la Fundación Eva Perón, dirigida por Eva Duarte de Perón. La fundación disponía de considerable capital y financiaba proyectos sociales de la más diversa naturaleza, desde hospitales, escuelas, colonias infantiles y de vacaciones, hasta ayuda en caso de catástrofes y campaña contra enfermedades epidémicas.

[...] Durante los años 1947, 1948 y 1949, se completó la protección al trabajador, en caso de enfermedad, accidente, embarazo, despido, etc., se mejoró en forma permanente la asistencia a la ancianidad, se crearon cada vez más organismos asistenciales y culturales destinados a los estratos bajos, y se multiplicaron los centros de esparcimiento y descanso para dichos sectores, lo



CONFEDERACION GENERAL DEL TRABAJO DE LA REPUBLICA ARGENTINA AGN

El artista plástico Ricardo Carpani ofreció su obra para ilustrar volantes y documentos de sindicatos, organizaciones obreras y organismos de Derechos Humanos durante las presidencias de Perón.

mismo que el número de sindicatos, cuyo número de afiliados aumentó en forma vertiginosa en pocos años.”

Peter Waldmann, *El Peronismo 1943-1955*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985

## b. La proscripción del peronismo y los embates contra la ciudadanía social

En 1955 un golpe cívico-militar derrocó al presidente Perón y lo proscribió (a él y a su partido, el Partido Justicialista) durante 18 años. Comenzó entonces un período que se extendió hasta 1976 y se caracterizó por una gran inestabilidad política, ya que se alternaron dictaduras con gobiernos semi-democráticos y democráticos.

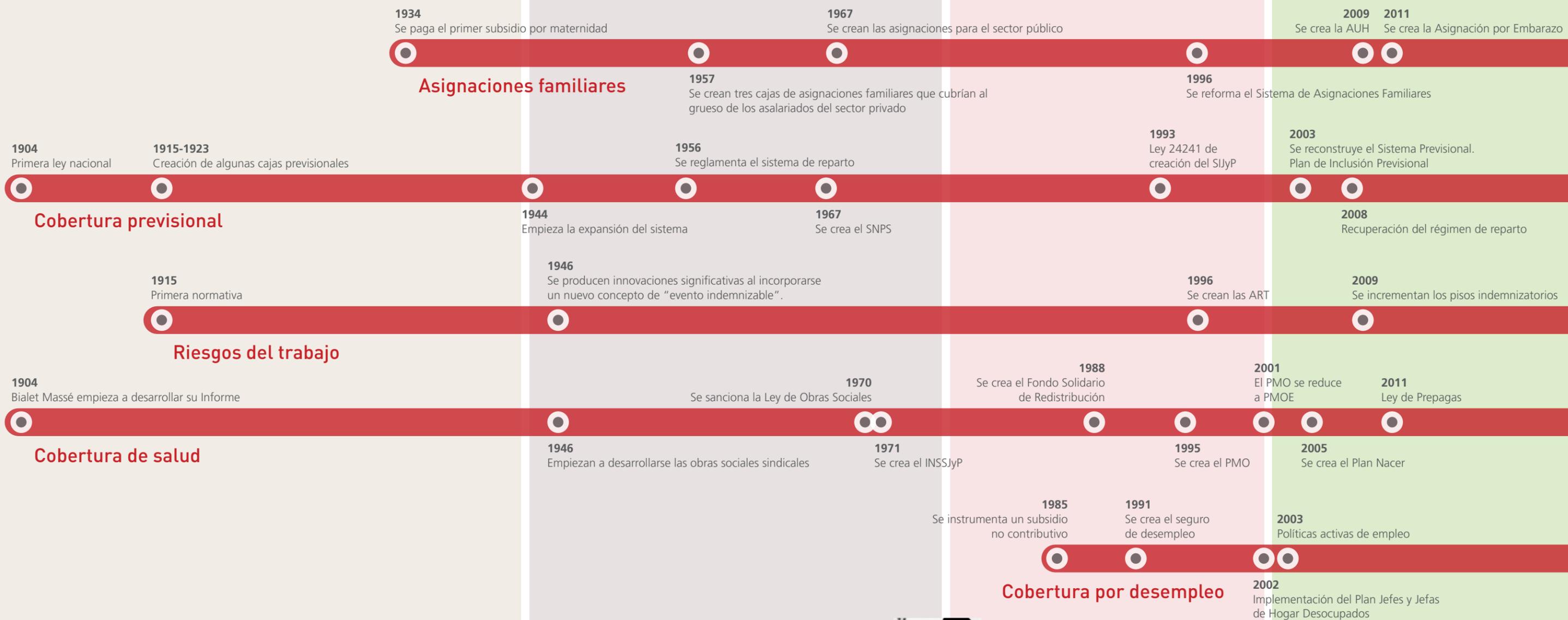
Tal inestabilidad constituye, según algunos analistas, la expresión de las pugnas que se produjeron entre distintas facciones de la burguesía por imponer sus proyectos económico-sociales (Portantiero, 1973; Nicanoff y Rodríguez, 2008).

**ETAPA 1: FINES DEL SIGLO XIX HASTA 1943**

**ETAPA 2: 1943 AL 24 DE MARZO DE 1976**

**ETAPA 3: 1976 A 2001**

**ETAPA 4: DESDE 2002**



**CONTEXTO HISTÓRICO ARGENTINO**



→ VIENE DE PÁGINA 107

Sin embargo, por encima de los vaivenes políticos y económicos y de una crisis de hegemonía no resuelta entre los diferentes grupos burgueses, el país asistió, desde fines de los años cincuenta y durante la década del sesenta, a una segunda fase de industrialización, hegemonizada por el capital extranjero. En este período se expandieron algunas ramas básicas como la química, la petroquímica y derivados del petróleo; la siderurgia, la industria de materiales de transporte, la automotriz y las empresas fabricantes de maquinaria eléctrica y no eléctrica. Mientras tanto, los grupos dominantes intentaban –sin éxito– “desperonizar” a la clase trabajadora, considerada víctima de un líder autoritario y paternalista, al tiempo que aumentaban sus presiones para incrementar la productividad obrera y limitar los derechos sociales adquiridos durante la década peronista.

Organizada en sindicatos fuertes, y unificada en su identidad peronista, la clase trabajadora, si bien no pudo impedir la creciente extranjerización de la economía, resistió con relativo éxito los embates contra sus derechos. En lo relacionado con el Sistema de Seguridad Social, los distintos gobiernos que se sucedieron entre 1955 y 1973, realizaron diversos intentos por unificar y centralizar el Sistema de Seguridad Social y reducir el poder sindical en su interior. Durante la dictadura de Juan Carlos Onganía (1966-1970) se establecieron una serie de leyes que unificaron las condiciones de acceso y forma de financiamiento de varios de los componentes del Sistema de Seguridad Social. Por ejemplo, se unificaron en tres las cajas previsionales: Industria y Comercio; Autónomos y Estatales. Sin embargo, varias de estas cajas (fuerzas de seguridad, profesionales, empleados estatales provinciales y municipales, etc.) continuaron funcionando por fuera del sistema. También las provincias mantuvieron su autonomía.

El “onganiato”, con sus políticas en favor del gran capital transnacional, su apelación a una creciente represión contra trabajadores, estudiantes, artistas y científicos, su intento autoritario por frenar la modernización de las costumbres, así como la expansión de las ideas comunistas, terminó generando lo que se proponía impedir: el Cordobazo en 1969 abrió un ciclo de auge de las luchas y de la organización popular,

## CAPITALIZACIÓN Y REPARTO

El mecanismo de financiamiento por *capitalización* implica que los aportes (individuales o colectivos) ingresados durante la etapa activa de los trabajadores se acumulan y se valorizan, por ejemplo, mediante inversiones, y el fondo capitalizado se utiliza luego para pagar los beneficios jubilatorios durante la etapa pasiva. El sistema de capitalización se inspira en técnicas propias del ahorro. Consiste en poner a reserva las cotizaciones de los trabajadores en edad activa a fin de que se acumule capital. Este capital, aumentado por los intereses que rinden las inversiones, se utiliza luego para pagar los beneficios durante la etapa pasiva. La capitalización puede a su vez presentar dos formas: capitalización individual, cuando las cotizaciones se registran en una cuenta individual para cada asegurado y capitalización colectiva, en la cual los aportes de los individuos van a una cuenta colectiva que capitaliza, y luego paga la jubilación a quienes aportaron, con ese fondo capitalizado, asignándolos a cada beneficiario según las normas específicas de cada régimen.

El mecanismo de financiamiento por *reparto* implica que los aportes realizados por los trabajadores en un período se utilizan para financiar los beneficios previsionales de los pasivos en ese mismo período. Por lo tanto, este esquema establece una transferencia *intergeneracional* de ingresos desde los trabajadores en actividad a los jubilados y pensionados.

Actualmente, los sistemas de reparto también se denominan de “reparto asistido” debido a que, por el cambio demográfico, también se financian con impuestos.

que se extendió hasta 1973. Este ciclo comenzó a perder fuerza con la Masacre de Ezeiza, el 20 de junio de 1973, y se cerró trágicamente, con la dictadura militar de 1976, mediante la implementación del Terrorismo de Estado.

Sintéticamente, el desarrollo particular de cada una de las coberturas de la seguridad social durante esta etapa fue la siguiente:

*Asignaciones familiares:* Hasta 1957 se establecían y pagaban beneficios por los hijos solamente en aquellas actividades o ramas que lo habían negociado en sus convenios colectivos. En ese entonces, se crearon tres cajas de asignaciones familiares que cubrían al grueso de los asalariados del sector privado: la Caja de Asignaciones Familiares para Empleados de Comercio (CASFEC), la Caja del personal de la Industria (CASFPI) y la Caja para el personal de la estiba (CAFPyMAR). Para el sector público, esta cobertura llegó diez años después. La norma establecía para todos los empleadores la obligación de realizar contribuciones patronales de un porcentaje sobre los salarios, lo que financiaba el pago de las asignaciones correspondientes a sus empleados.

*Cobertura previsional:* Durante esta etapa se produjo una expansión acelerada de la cobertura previsional. En sus orígenes, las cajas previsionales tenían una estructura de capitalización colectiva. A medida que comenzaron a pagarse las jubilaciones y pensiones a los pasivos y debido a la erosión de los fondos por los problemas de rentabilidad de las inversiones realizadas y por la inflación, las cajas comenzaron a tener déficits financieros y fueron abandonando en la práctica su estructura original de capitalización hasta que en 1954 se reglamentó este cambio y se estableció que el haber debía calcularse independientemente de la suma de aportes acumulados y financiarse con un esquema de reparto, es decir, con los aportes y contribuciones de los trabajadores en actividad.

Más adelante, en 1967, se creó el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), para unificar y centralizar, reagrupando trece de las cajas existentes hasta entonces en tres: una para trabajadores autónomos, una para asalariados del Estado y la tercera para asalariados del sector privado. Sin embargo, permanecieron con regímenes especiales las Fuerzas Armadas y de Seguridad así como

los trabajadores de las administraciones provinciales y municipales. Estas cajas continuaron funcionando autónomamente, por fuera del Sistema Nacional.

*Riesgos del trabajo:* Durante esta etapa se amplió la cobertura en varias direcciones y sentidos. Por ejemplo, se incorporó una nueva interpretación al concepto de evento indemnizable, que quedó definido como “los accidentes ocurridos por el hecho y en ocasión del trabajo”. En la práctica esto implicó la incorporación de los accidentes ocurridos durante el trayecto entre el domicilio y el trabajo, entre otros aspectos.

*Cobertura de salud:* Durante esta etapa la salud pública adquiere un importante desarrollo. En 1946 es creada la Secretaría de Salud Pública y el Dr. Ramón Carrillo es designado para ocuparla. Con esta medida se expresa una fuerte voluntad de regulación de la atención de la salud por parte del Estado. El hospital se convirtió en el eje de la atención, promoviéndose una estrecha vinculación entre las instituciones de la seguridad social y el hospital público. Con fuerte impulso del gobierno nacional, comenzaron a desarrollarse también las obras sociales sindicales. Sin embargo, el avance protagónico de las mismas en la protección de la salud de la población se desarrollaría en un contexto de fuerte descuido, deterioro y retroceso de la salud pública luego de la caída de Juan Domingo Perón.

Ese protagonismo se consolidó luego con la sanción de la Ley de Obras Sociales en 1970 que, entre otras disposiciones estableció un piso obligatorio de aportes sobre la nómina salarial destinado a ellas, dejando su administración a cargo del sindicato respectivo. Esta ley creó también el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) como organismo regulador del conjunto del sistema y el “fondo de redistribución” cuyo objetivo era realizar transferencias financieras compensatorias entre las obras sociales. Como resultado de ello aumentaron tanto la cobertura como los recursos de las obras sociales, se consolidó el poder sindical sobre las mismas y se desa-



AGN

10 de diciembre de 1983. Multitudinarias manifestaciones populares festejan el regreso de la democracia a la Argentina. Sin embargo, durante este período persisten las dificultades para que la ciudadanía recupere el pleno ejercicio del derecho a la seguridad social.

rolló el sector de las prestadoras privadas, en calidad de contratistas del sistema.

En 1971, se creó el INSSJyP en un intento por dar respuesta a un problema que afectaba a la denominada tercera edad: la falta de atención médica y social por parte de sus obras sociales de origen. El Instituto se transformó en un pionero en la asistencia a los mayores ya que por aquellos años no existían cátedras de medicina ni tampoco se planteaban políticas globales de salud para la tercera edad. Hasta mediados de los setenta operaba principalmente en las grandes ciudades del país y en forma limitada. El primer programa de atención de la salud implementado fue el Programa de Atención Médica Integral (PAMI) que funcionaba solamente en la Ciudad de Buenos Aires.

### → ETAPA 3. EL RETROCESO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (DESDE 1976 HASTA LA CRISIS DE 2001)

La tercera etapa está caracterizada por un proceso de retracción generalizada de los derechos adquiridos, que se inicia con la violación sistemática de los derechos hu-

manos llevada adelante por el mismo Estado durante la dictadura de 1976-1983. En este contexto, todas las conquistas cívicas fueron afectadas.

Desde mediados de la década del setenta, en el marco de la aplicación de un proyecto neoliberal, se produjo un fuerte deterioro y precarización del mercado laboral, lo que se acompañó de una importante caída en la cobertura del Sistema de Seguridad Social y de una estrategia de disminución sistemática de las tasas de contribuciones patronales sobre los salarios –impulsada durante el período de José Alfredo Martínez de Hoz como Ministro de Economía (1976-1981)– que desfinanció fuertemente el sistema.

La precarización del mercado laboral, ocurrida durante la dictadura militar, el desmantelamiento de la industria a favor del sector financiero,<sup>9</sup> el terror que eliminó a los líderes gremiales, sociales, estudiantiles y políticos de los sectores populares, mientras disciplinaba al resto de la sociedad, condicionó el ejercicio de los derechos laborales.

El regreso a la democracia, con la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), permitió que se recuperaran las garantías constitucionales. Sin embargo, el nuevo gobierno

<sup>9</sup> La importancia que tomó el sector financiero fue tal que empezó a hablarse de la “Patria financiera”, pues las políticas económicas favorecían la inversión especulativa en desmedro de la inversión productiva.



Durante las presidencias de Carlos Menem, el proceso de reformas político-económicas suscitó profundos conflictos dentro de la clase trabajadora.

democrático recibió una pesada herencia: una deuda externa que, en las condiciones en que estaba la economía argentina, resultaba impagable; la industria, así como otras actividades productivas, se había deteriorado sensiblemente en favor de un modelo de valorización financiera que el gobierno de Alfonsín no pudo modificar. Por otra parte, el nuevo gobierno debió enfrentar los condicionamientos de una nueva clase dominante, constituida por grandes grupos económicos locales, conglomerados extranjeros y acreedores externos, que presionaron por el achicamiento del Estado, la eliminación de sus regulaciones, la limitación de los derechos laborales, la flexibilización

y precarización del empleo, así como por la privatización de las empresas estatales de petróleo y servicios públicos (véase Basualdo, 2001). En este contexto, absolutamente desfavorable para las mayorías populares y con un debilitado aparato productivo, el derecho a la seguridad social estaba atado a la inserción formal de las personas en el mercado laboral, de modo que el pleno ejercicio del derecho a la seguridad social continuó siendo limitado.

Raúl Alfonsín tuvo que dejar el gobierno unos meses antes de lo que pautaban las normas constitucionales, jaqueado por un nuevo tipo de golpe: el golpe de mercado o golpe hiperinflacionario, al que ahora apelaban los nuevos sectores dominantes que emergieron de la dictadura de 1976.

Su sucesor, el peronista Carlos Saúl Menem, archivó sus promesas electorales de “Revolución productiva” y “Salariazó”, cuando un nuevo golpe hiperinflacionario marcó el derrotero que debía seguir si pretendía mantenerse en el gobierno y no ser desplazado abruptamente, como lo había sido el radical Raúl Alfonsín. Desde entonces, se profundizó el fenómeno en el cual el gobierno de Carlos Menem dejó de lado los programas reformistas progresistas para transformarse en firme defensor del neoliberalismo (véanse Basualdo, 2001 y Filadoro, 2008).

En este marco –coincidente con las presidencias de Carlos Menem (1989-1995) y (1995-1999)– se implementa un profundo proceso de reformas que modificarían el rol del Estado en la economía por medio de la privatización de la gran mayoría de las empresas públicas y el Sistema de Pensiones, así como la “flexibilización” de las relaciones laborales.<sup>10</sup> Finalmente, el trabajo asalariado y estable, en condiciones de formalidad, se reduce hasta producir una caída de los ingresos necesarios para sostener y financiar el Sistema de Seguridad Social.

Durante este período, la política de seguridad social fue rediseñada en línea con el enfoque privatizador prevaleciente: el Estado se desembarazó de la gestión de los

aportes previsionales, transfiriendo ese rol a las Aseguradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP); implementó leyes para reducir el pago de indemnizaciones por despido y accidentes de trabajo; restringió el acceso a los seguros de desempleo e implementó medidas que debilitaron a las obras sociales al tiempo que se fortalecían los Sistemas de Medicina Prepaga. Además, se redujeron de manera generalizada los aportes patronales.

En efecto, en estas condiciones, el derecho a la seguridad social quedó limitado al reducido grupo de trabajadores con inserción formal y estable en el mercado laboral. En oposición, crecieron las políticas asistenciales focalizadas en los llamados “grupos vulnerables”.

A continuación pasamos revista a las reformas implementadas en los distintos componentes del Sistema de Seguridad Social y sus consecuencias más visibles:

*Asignaciones familiares:* El Sistema de Asignaciones Familiares se reformó en 1996. Básicamente, la reforma limitó las condiciones de acceso –se estableció un piso de salario más alto y un tope más bajo–, redujo el número de beneficios y estableció montos escalonados para distintos tramos salariales y para distintas regiones geográficas, en el marco de la reducción generalizada de las contribuciones patronales.

*Cobertura previsional:* En el año 1993 existía un gran número de regímenes previsionales: los nacionales; los provinciales –a razón de uno por cada provincia para sus empleados públicos–; algunos municipales y más de 70 cajas previsionales para profesionales universitarios. A fines de 1993 se sancionó la ley que dio origen al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), lo que significó una importante reforma estructural del régimen previsional nacional.

Con el objetivo de unificar el sistema, se invitó a los Regímenes Provinciales de Previsión Social a incorporarse al nuevo régimen nacional. Sin embargo, solo 11 provincias

<sup>10</sup> Estas reformas se establecieron bajo la inspiración del “Consenso de Washington”, un listado de políticas económicas recomendadas durante la década de 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington, presentadas como el conjunto de políticas económicas que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento. Podrían sintetizarse en el aliento de políticas de apertura de las economías, el achicamiento de los Estados, la deificación del mercado, la privatización de las empresas estatales y la flexibilización de las condiciones laborales, lo que dio como resultado una importante precarización laboral y un retroceso de los derechos y la participación de los trabajadores.

lo hicieron. Las jurisdicciones con mayor población (Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe) mantuvieron sus regímenes de previsión social provincial propios, y también lo hicieron otras provincias, con lo cual persistieron 13 regímenes provinciales.

El SIJyP implementó dos regímenes paralelos: el de Reparto y el de Capitalización Individual. El Régimen de Capitalización Individual era gestionado por compañías privadas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que cobraban comisiones por su gestión, mientras que el Régimen Público de Reparto era administrado por el Estado a través de la ANSES. Los trabajadores debían optar por uno de ellos para destinar sus aportes personales. Quienes realizaban la opción en forma explícita eran afiliados automáticamente a una AFJP.

El nuevo esquema aumentó las edades requeridas para jubilarse, que pasaron a ser de 65 años para los hombres y de 60 para las mujeres. Además aumentó significativamente la cantidad de años necesarios de aportes al sistema para poder jubilarse, que pasó de 22 a 30.

Una vez que se cumplían estos requisitos de edad y años de servicios con aportes, la persona tenía derecho a jubilarse. La prestación estaba integrada por tres componentes: la Prestación Básica Universal (PBU), la Prestación Compensatoria (PC) y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP).

Las características de estos tres componentes eran las siguientes:

- PBU: era el componente más solidario de la jubilación. Todos recibían lo mismo independientemente de la cantidad de años aportados y de las remuneraciones sobre las cuales se hubieran hecho aportes. Es decir que el gerente general de una empresa multinacional tenía derecho a recibir la PBU con el mismo monto que aquel trabajador que cobraba un salario mínimo.

Esta prestación estaba a cargo del Estado a través de la ANSES.

- PC: el monto correspondiente a este componente de la jubilación se calculaba en función de los ingresos o remuneraciones de los últimos 10 años del trabajador y de la cantidad de años aportados antes de 1994, momento en que se reformó el sistema. Esta prestación estaba a cargo del Estado mediante la ANSES.
- PAP (sólo vigente en el Régimen de reparto): el monto correspondiente a este componente de la jubilación estaba en función de los ingresos o remuneraciones de los últimos 10 años del trabajador, de la cantidad de años aportados luego de 1994, siempre y cuando el trabajador hubiera optado por “permanecer” en el régimen de reparto. Esta prestación estaba a cargo del Estado mediante la ANSES.

Respecto de la Jubilación Ordinaria: Si el trabajador había elegido el régimen de capitalización o se encontraba afiliado a alguna AFJP, sus aportes ingresaban a una cuenta de capitalización individual previo pago de importantes comisiones. Con el saldo de esa cuenta al momento de jubilarse y teniendo en cuenta la esperanza de vida del trabajador, se calculaba el valor de la jubilación ordinaria.

La prestación que pagaban las AFJP tenía múltiples inconvenientes: primero, el monto a recibir estaba indefinido hasta el momento mismo en que se producía el retiro; segundo, las AFJP sustraían una parte importante de los aportes del trabajador en concepto de comisiones; tercero, el fondo se capitalizaba con el rendimiento de las inversiones financieras que hacían las AFJP, principalmente en títulos públicos. Esto resultó muy problemático durante la crisis financiera que puso fin al régimen de convertibilidad en el año 2001 y el *default* de la deuda pública.

En la práctica, la combinación de las características del diseño del SIJyP con el resto del paquete de reformas neoliberales, terminó agravando todos los problemas previos: empeoró fuertemente la cobertura futura de los pasivos, no se logró reducir la evasión, se profundizaron los problemas de financiamiento del sistema contributivo y se estuvo lejos de expandir y diversificar el mercado de capitales argentino que es lo que se esperaba que sucedería con la creación de las AFJP. Esta delicada situación estalló con la crisis de la convertibilidad a fines del año 2001. A los problemas anteriores se sumó el fuerte deterioro del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones, ya que a diferencia de todos los sistemas previsionales previos, el SIJyP no puso en práctica mecanismos de movilidad para las prestaciones que preservar su valor real.

*Cobertura de salud:* Al igual que en el resto de los esquemas de seguro social, el deterioro del mercado laboral y del empleo formal afectó fuertemente la cobertura y el financiamiento de las obras sociales, profundizando la heterogeneidad preexistente, con un impacto diferenciado entre las distintas ramas de actividad. A fines del año 1988 se creó el Fondo Solidario de Redistribución que se utiliza para subsidiar a las entidades con menores ingresos. La persistencia de la crisis del sistema de obras sociales durante la década del noventa profundizó la visión imperante, que planteaba que la introducción de mecanismos de competencia lograría resolver los problemas del sistema. Se suponía que la puesta en marcha de un proceso de libre elección por parte de los beneficiarios de las obras sociales, que incluyera también a las empresas de medicina prepaga, las incentivaría a mejorar la calidad de su cobertura y terminaría reduciendo el número

### COMPONENTES DEL RÉGIMEN PREVISIONAL (ETAPA 3: 1976-2001)

Régimen	Afiliados al régimen de reparto	Afiliados al régimen de capitalización	Características
PBU	ANSES. Prestación Básica Universal		Monto fijo - Solidario
PC	ANSES. Prestación Compensatoria		Monto variable en función de la cantidad de años de aportes y del salario de los últimos 10 años
PAP	ANSES. Prestación Adicional por Permanencia	AFJP. Jubilación Ordinaria	



La Asignación Universal por Hijo se ha constituido como una herramienta beneficiosa para la erradicación del trabajo infantil, promoviendo el derecho a la salud y la educación de todos los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

de entidades existentes a favor de las que prestaran mejores servicios. Para implementar la desregulación, a mediados de 1995 se creó el Programa Médico Obligatorio (PMO) que es una cobertura mínima que se exige que presten todas las entidades. Aquellas obras sociales que no tuvieran la capacidad de asegurar el PMO debían fusionarse con otras o salir del mercado.

Los intentos por introducir la "libre elección" tuvieron marchas y contramarchas por acciones judiciales en su contra, iniciadas por los sindicatos. El sistema de libre elección se efectivizó a partir de 1997, aunque no para todas las obras sociales. Además, las empresas de medicina prepaga se autoexcluyeron de la competencia directa, incorporándose de manera indirecta por medio de convenios específicos con algunas obras sociales. Los convenios estipularon que las obras sociales les transferían los aportes obligatorios de sus beneficiarios a

las prepagas, que los incorporaban a diferentes planes conforme sus niveles de aporte y su disposición a realizar pagos extra.

*El PAMI:* A comienzos de esta etapa en el PAMI se realizaron operativos masivos de afiliación a nivel nacional, y se completó la incorporación de todos los jubilados. Durante la década del ochenta se implementó un proceso de descentralización. Además, se tornaron evidentes fuertes dificultades financieras, al igual que en el resto de la seguridad social.

Durante los noventa, se encaró la tercerización de los servicios mediante convenios con administradores de prestaciones médicas. La institución se endeudó fuertemente y llegó al año 2002 con una crisis de pago y recorte de prestaciones.

*Riesgos del trabajo:* En el año 1996 se estableció el actual sistema de cobertura gestio-

nado por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART). Como sucedió con el resto de los componentes de la seguridad social, el nuevo sistema estableció toques indemnizatorios para las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, que anteriormente no existían.

*Cobertura por desempleo:* A fines del año 1985 se instrumentó un subsidio no contributivo por desempleo para los trabajadores registrados comprendidos en el régimen de asignaciones familiares. El monto del subsidio equivalía al 70% del salario mínimo vigente al momento del pago, tenía una duración de cuatro meses e incluía el pago de asignaciones familiares y prestaciones médico-asistenciales. El subsidio tuvo una cobertura creciente y durante la crisis del año 1989 tuvo el máximo número de beneficiarios: 153.059 personas (Chebez y Salvia, 2001).

En el año 1991 se creó el seguro de des-

empleo para los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo.<sup>11</sup> Su financiamiento proviene del Fondo Nacional de Empleo (FNE) al que se le asignó el 1,5% de las contribuciones patronales que antes se destinaban al Sistema de Asignaciones Familiares y que también financia a una serie de programas de empleo transitorio y de capacitación administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Para acceder al seguro por desempleo, se requería haber estado empleado en relación de dependencia durante un período mínimo de tiempo.

#### → ETAPA 4. RECUPERACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL (DESDE 2002 HASTA LA ACTUALIDAD)

El gobierno aliancista de Fernando de la Rúa no realizó modificaciones estructurales que terminaran con la larga hegemonía del modelo neoliberal de valorización financiera. Una economía endeudada, especulativa, que había relegado prácticamente todas sus actividades productivas, necesitaba para sostenerse del aporte permanente de préstamos extranjeros. Cuando estos se terminaron, porque la Argentina no daba señales de sustentabilidad para pagar sus deudas, la economía se desplomó y la sociedad – cansada de las promesas incumplidas, de la corrupción y la impudicia de buena parte de sus dirigentes políticos–, protagonizó, en las jornadas del 19 y el 20 de diciembre de 2001, una insurrección que provocó la renuncia de Fernando de la Rúa, una fuerte inestabilidad política y el florecimiento de reclamos y de nuevas formas de luchas y de organización popular, algunas nacidas en años anteriores a la crisis, como ciertas organizaciones de desocupados, y otras al calor de esas tórridas jornadas del verano de 2001-2002: las asambleas populares.

La profunda crisis de legitimidad y de representatividad, expresada en la frase “Que

se vayan todos”, comenzó a ser resuelta con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner en 2003.

Entre las distintas medidas que el santacruceño impulsó y que contribuyeron a resolver la crisis de legitimidad y al reestablecimiento de la gobernabilidad en la Argentina, están las referidas a la seguridad social.

Efectivamente, con Néstor Kirchner se inicia una cuarta etapa en el desarrollo del Sistema de Seguridad Social argentino. Comenzó en el año 2003 y continúa hasta la actualidad. Se caracteriza por la recuperación y ampliación del derecho a la seguridad social. Ahora bien, ¿por qué consideramos que se trata de una recuperación y ampliación? ¿En qué medida cambia y se transforma en derecho el de la seguridad social?

A diferencia de las reformas implementadas en la etapa precedente, en este período las medidas se orientaron a mejorar el nivel de las prestaciones, flexibilizar las condiciones de acceso y expandir la cobertura de la seguridad social. Si bien hubo una clara recuperación de la actividad económica, y notables avances en materia de registro de los trabajadores, aún el mercado laboral continuó mostrando síntomas de precariedad. Por ello, las medidas implementadas para extender la cobertura de la seguridad social consistieron en la ampliación del derecho más allá de la inserción formal de las personas, incorporando subsistemas no contributivos, como es el caso de la Asignación Universal por Hijo para protección social; o incluyendo beneficiarios que no cumplían con las condiciones de acceso, como es el caso de las moratorias previsionales y el “Plan de Inclusión Previsional”, que permitió la incorporación de más de 2.500.000 nuevos jubilados, de los cuales muchos son mujeres.

A continuación enumeramos los principales cambios en los componentes de la seguridad social durante la etapa actual.

*Asignaciones familiares:* Con el objetivo de ampliar la cobertura del sistema, en noviembre de 2009 se crea la Asignación Universal



MTEySS



MTEySS

por Hijo para protección social (AUH), que quedó incorporada como un componente del Sistema de Asignaciones Familiares.

La AUH extendió el derecho a percibir una asignación familiar por hijo, a un amplio grupo de hogares que no accedían por estar fuera del mercado laboral formal.

Actualmente, la AUH ha pasado a representar casi la mitad de las asignaciones por hijo que abona el Sistema de Asignaciones Familiares. Así, a fines del año 2010 el Sistema de Asignaciones Familiares cubría a más de ocho millones de niños, niñas y adolescentes.<sup>12</sup>

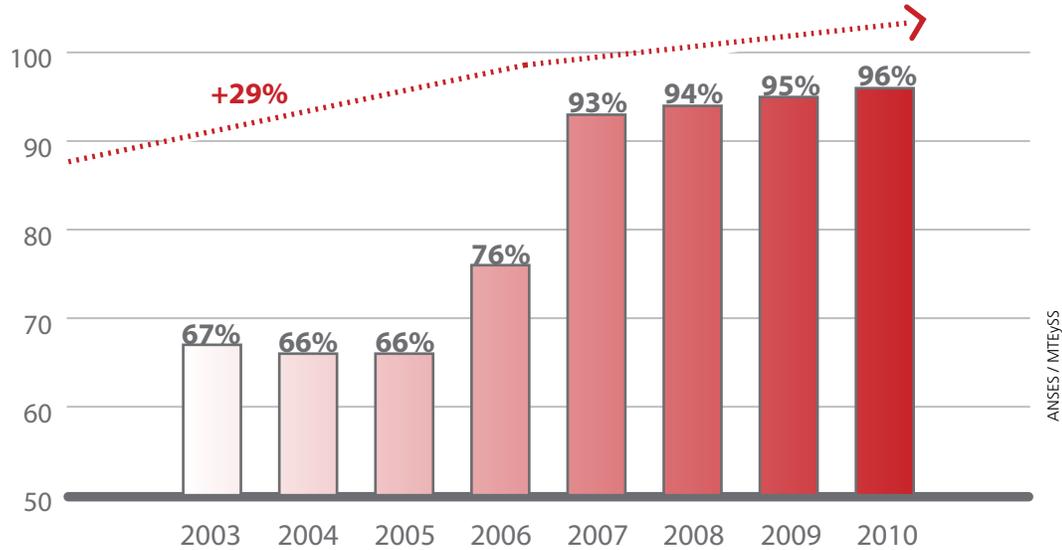
Por último, en mayo de 2011 se incorporó al sistema de asignaciones familiares la Asignación por Embarazo para Protección Social que consiste en una prestación monetaria mensual para la mujer embarazada, desde la décimosegunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, por un monto igual al de la AUH.

*Cobertura previsional:* Desde el año 2003 se han implementado un conjunto de políticas con el objetivo de mejorar la cobertura previsional, con el Estado como actor principal. Así, en un primer momento, las decisiones se

<sup>11</sup> Existen otros dos regímenes de seguro de desempleo, uno para el sector de la construcción y otro para los trabajadores rurales.

<sup>12</sup> La AUH logró que la indigencia bajara considerablemente, a solo un año de su implementación. Además, es pertinente resaltar que la asignación, que llegó en octubre de 2010 al pico de 1.927.310 familias cubiertas, en febrero de 2011 bajó a la cifra de 1.860.473 como consecuencia de la incorporación de 66 mil familias a la economía formal (ME, 2011).

## AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA PREVISIONAL DESDE 2003



focalizaron en quienes cobraban haberes más bajos, aumentando en varias oportunidades el haber mínimo, y luego, a partir de 2006, se flexibilizaron los requisitos para lograr que un grupo importante de personas accedan a una prestación, mediante el Plan de Inclusión Previsional, como se señaló antes.

Luego, en el año 2008, el Congreso Nacional sancionó dos leyes de mucha relevancia para la previsión social. La primera fue la Ley de Movilidad Jubilatoria que introduce un mecanismo de ajuste automático y objetivo, para la totalidad de las prestaciones previsionales, dos veces por año.

La segunda ley es la de unificación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que eliminó el Régimen de Capitalización Individual. De esta manera, se reinstauró un único régimen previsional para todos los trabajadores formales del sistema nacional, financiado por un mecanismo de reparto y gestionado por el Estado.

**Riesgos del trabajo:** Originalmente, la Ley de Riesgos del Trabajo había establecido ciertos topes máximos para las indemnizaciones por accidentes o enfermedades profesionales, que fueron quedando desactualizados. En el año 2009 se decretó un incremento de los pisos indemnizatorios del Sistema de Riesgos del Trabajo, en beneficio de los trabajadores.

**Cobertura de salud:** Para implementar la desregulación, a mediados de 1995 se creó el Plan Médico Obligatorio (PMO) que es una cobertura mínima que se exige que presten todas las entidades. Aquellas obras sociales que no tuvieran la capacidad de asegurar el PMO deberían fusionarse con otras o salir del mercado. Con la crisis del 2001 y en el contexto de la Emergencia Sanitaria Nacional se creó el Programa Médico Obligatorio de Emergencia (PMOE) que redujo el PMO a un conjunto de prestaciones esenciales. A fines de 2005, si bien se prorrogó la Emergencia Sanitaria Nacional (Ley 25.972), se restituye el PMO e incluso se agregan algunos medicamentos al Formulario Terapéutico (resolución 310/2004). Desde ese mismo año se implementa el Plan Nacer, que brinda cobertura médica gratuita a todas las mujeres embarazadas y niños de hasta 6 años de edad que carezcan de ella. En mayo del 2011 se sanciona la Ley N° 26.682 (Ley de Prepagas) que regula la medicina prepaga; sus principales consideraciones son: obliga a cumplir el PMO, elimina el período de carencia para determinadas enfermedades y las limitaciones al ingreso por edad.

**Cobertura por desempleo:** En el año 2006 se introdujeron modificaciones al Seguro

por Desempleo que mejoraron el nivel de la prestación y la cobertura: se dispuso el aumento de los topes máximos y mínimos y la reducción del tiempo de aportes necesario para poder tener derecho al beneficio.

A partir del año 2002 se implementan una serie de programas no contributivos de gran escala para transferir ingresos a la población desempleada sin cobertura, así como esquemas de capacitación para el empleo. El de mayor envergadura fue el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) que llegó a cubrir a casi 2 millones de personas. Posteriormente, desde el año 2009, se implementa la AUH. Asimismo, se impulsaron medidas orientadas a preservar el empleo y a evitar despidos. Un ejemplo es la implementación del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) por medio del cual el Estado subsidia parte del salario de los trabajadores que se encuentran en empresas en situación crítica. A la vez se profundizaron las políticas activas de formación y empleo destinadas a quienes necesitan mejorar sus posibilidades de inserción. Así, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo dispone de un conjunto de prestaciones integradas, para jóvenes desocupados de entre 18 y 24 años con escolaridad incompleta, que promueven la elaboración e implementación de un proyecto formativo y ocupacional.

### PRESTACIONES POR VEJEZ, INVALIDEZ Y SUPERVIVENCIA. RÉGIMEN NACIONAL (Sistema Integrado Previsional Argentino y Ministerio de Desarrollo Social)

Esquema	Vejez	Invalidez	Supervivencia
<b>Contributivo (SIPA)</b>	<b>Jubilación</b> 30 años de aporte. Edad de retiro: 60 años las mujeres y 65 años los varones.	<b>Retiro por invalidez</b> Incapacidad total (física o intelectual) para el desempeño de cualquier actividad. Regularidad en los aportes, cualquiera fuere la edad o antigüedad en el servicio.	<b>Pensión por fallecimiento</b> Regularidades en los aportes (o tener una jubilación o retiro por invalidez)
<b>Semi contributivo (SIPA)</b>	<b>Moratoria</b> 30 años Acceso "facilitado" a quienes alcanzaron la edad de jubilación (y/u otros requisitos) sin cumplir con los años de contribución; carácter transitorio ya que los períodos a incluir deben ser previos al 30 de septiembre de 1993.		
	<b>Prestación por edad avanzada</b> 10 años de aportes (5 durante los 8 anteriores al cese de actividad) Edad de retiro: 65 años de invalidez, 70 por vejez (67 para los trabajadores rurales).	Genera pensión por fallecimiento.	
<b>No contributivo (MDS)</b>	<b>PNC</b> No percibir ningún tipo de beneficio previsional o de retiro. No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar. No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos y en condiciones de proporcionarlos. Los extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continua en el país. Edad para la vejez: 70 años.		No genera pensión por fallecimiento.

Fuente: Bertranou (et al.), 2011.

## LOS NUEVOS DESAFÍOS A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

¿Qué nuevas demandas proponen nuevos grupos, actores y temas que van ganando agenda en las políticas públicas? ¿Qué impacto podrán tener en el futuro estas demandas en el derecho a la seguridad social? Fruto de los reclamos, reflexiones y necesidades de numerosas organizaciones y movimientos sociales, paulatinamente nuevos desafíos comienzan a instalarse en la agenda pública de nuestra nación.

En efecto, actualmente se ha instalado la discusión sobre la responsabilidad de los cuidados. Es decir: ¿quién debe cuidar?, ¿cómo?, ¿dónde? y ¿a cambio de qué? Este

debate se centra en si la responsabilidad de los cuidados corresponde a las familias o corresponde al Estado, o si esta responsabilidad debería ser compartida. En este sentido, nos preguntamos si es el Estado el que debe proporcionar estos servicios, proveerlos directamente, financiar su compra o si hay que promover que las empresas faciliten servicios a sus empleados y empleadas y cuál es el rol que tienen las familias en estas cuestiones.

Para Lupica (2010), el cuidado es un derecho de ciudadanía y fuente de bienestar para las personas y la sociedad, y los Estados de-

berían garantizarlo desde una perspectiva de corresponsabilidad social, por lo que debería incorporarse a la agenda pública en materia de seguridad social. El cuidado de personas es un bien público y hacerse cargo de ello supone, por una parte, una división de las responsabilidades entre la familia, las autoridades estatales, los empleadores, sindicatos y la sociedad civil en su conjunto. "En definitiva, se trata de dejar atrás la noción de cuidado entendida como una responsabilidad privada de las familias, y en su interior, de las mujeres, y avanzar hacia la conformación de una sociedad en la cual la responsabilidad se

© REP



Los tres ejes de la seguridad social en nuestro país.

comparta entre las familias, el mercado y el Estado” (Lupica, 2010: 17).

Por otra parte, vinculada al ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo, una problemática que se presenta cada vez más como una cuestión de derechos, es la calidad del medio ambiente. El Estado argentino, a partir de la reforma de 1994 de nuestra Constitución, establece en su artículo 41 que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

En definitiva, en la Argentina, al igual que en otros países de la región, la cobertura de los sistemas previsionales es hoy un tema central en el debate de las políticas públicas. Esto confluye con la iniciativa propuesta por diversos organismos internacionales, como la OIT y la OMS, de garantizar un Piso de Protección Social (Recomendación 202 de la OIT), es decir, el acceso a una canasta básica—definida a nivel nacional— de bienes,

servicios y transferencias de ingresos. Este concepto se vincula con un nuevo paradigma de desarrollo socioeconómico que postula que quienes acceden a ese piso, pueden salir de su estado de vulnerabilidad y así contribuir a la economía de manera más productiva, constituyendo un ciclo virtuoso de Crecimiento con Equidad.

En Argentina, la inversión en protección social es elevada y se ha ido incrementando durante la última década debido a que fue priorizada como política pública. Dicho crecimiento además fue posible por el aumento de los recursos del Estado, a partir de la mayor recaudación general y el recupero de la matriz de financiamiento contributiva. Específicamente, la recaudación tributaria en términos del PIB (o presión tributaria) registró un incremento sostenido entre 2000 y 2011, ganando casi 13% y alcanzando 34,6% del PIB en 2011 (OIT, 2012).

En síntesis, se ha producido un cambio de tendencia hacia la universalización de los sistemas, mediante la expansión de las prestaciones no contributivas y la amplia-

ción de la población cubierta. Esto redundó en mejoras en la calidad de vida, a través del acceso universal a la educación y la salud, entre otros bienes. El impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) es un buen ejemplo de la ampliación de derechos de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, donde la integralidad del enfoque se verifica tanto en el plano de la vida material como en los aspectos culturales de las comunidades a las que alcanza.

Puesto que, como hemos visto a lo largo de este módulo, los Sistemas de Seguridad Social avanzan progresivamente en la satisfacción de las necesidades de la sociedad en materia de protección social, estas son áreas hacia donde en un futuro próximo puede dirigirse la atención de estos sistemas. De esta forma, mediante la identificación de nuevos retos y también de nuevas respuestas públicas para aquellos, se amplía la noción de la seguridad social como derecho y de ese modo, se consolida y enriquece el concepto de trabajo decente. ■

## ACTIVIDADES

### GUÍA DE LECTURA

Las siguientes preguntas recuperan los ejes centrales del módulo. Le proponemos responderlas como un ejercicio de lectura analítica del texto:

- ¿Qué es la seguridad social? ¿Cuáles son sus principios? ¿Por qué se considera a la seguridad social un Derecho Humano Fundamental?
- ¿A qué llamamos contingencias y necesidades?
- Luego de leer el punto “El desarrollo histórico del Sistema de Seguridad Social”, ...analice: ¿cuáles son las principales diferencias entre el modelo universal (inglés o beveridgeano) y el modelo contributivo (alemán o bismarckiano)? A propósito del modelo alemán, ¿cuáles creen que fueron las razones por las cuales en la Alemania de Bismarck de fines de siglo XIX surge la legislación completa de seguros sociales?
- Entre los modelos contributivos, ¿cuáles son las principales diferencias entre el régimen de reparto y el régimen de capitalización?
- ¿Cuáles son los organismos que gestionan, regulan y controlan el Sistema de Seguridad Social argentino? Describa brevemente los principales beneficios del Sistema de Seguridad Social de nuestro país dirigidos a cubrir las contingencias y necesidades mencionadas en el módulo.
- ¿Cómo se financia el Sistema Previsional Argentino en la actualidad? Relacione este punto con el principio de solidaridad de la seguridad social.
- En la primera etapa del desarrollo histórico del Sistema de Seguridad Social argentino (fines del siglo XIX hasta 1943) se abordan las condiciones laborales de los/as trabajadores/as. Busque información sobre el texto de Juan Bialet Massé (puede consultarse en [www.trabajo.gob.ar/biblioteca](http://www.trabajo.gob.ar/biblioteca)) “El Estado de las Clases Obreras Argentinas” y a partir de la lectura del recuadro de la página 105 de este módulo, identifique y analice las dificultades que atravesaban los trabajadores en la época.
- ¿Cómo cambian las condiciones de los trabajadores en la segunda etapa del desarrollo del Sistema de Seguridad Social (1943-1976) a partir de la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión? ¿Por qué se afirma en el texto que desde el peronismo comenzó una nueva etapa de la seguridad social? ¿Qué transformaciones se produjeron tras la llegada del golpe cívico-militar de 1955?
- ¿Cuáles son las características fundamentales de la etapa 1976-2001? ¿Qué cambios implicó la implementación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones? ¿Con qué objetivo se creó el Programa Médico Obligatorio?
- ¿Por qué se considera que en la cuarta etapa, desde el año 2002, se produjo una recuperación o ampliación del derecho a la seguridad social? ¿Qué se modificó a partir de la ley de Unificación del Sistema Integrado Previsional Argentino?

### ACTIVIDAD N° 1

#### EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

A continuación presentamos una tabla con las distintas contingencias o necesidades que requieran protección social. Busque información y complétela pensando de qué forma la sociedad cubre o trata de cubrir estas necesidades y a través de qué organismos lo realiza. Finalmente agregue otras situaciones que requieren protección social y complete cuáles son las organizaciones u organismos que se ocupan de estas cuestiones.

Necesidad/ Contingencia	¿Cómo atiende el Estado esa contingencia?	¿Cuál es o cuáles son los organismos competentes?	¿Cuáles son las empresas o instituciones privadas que participan en el sistema?
Salud			
Educación			
Alimentación			
Desempleo			
Vejez			
Maternidad			
Enfermedad			
Accidente de trabajo			

## ACTIVIDAD N° 2 NUEVOS DESAFÍOS

En el presente módulo se describen los cambios que se han producido en el Sistema de Seguridad Social de la Argentina, y cómo el mismo ha cambiado y se ha ido adaptando a diferentes contextos sociales, económicos y políticos. En este sentido, les proponemos la lectura del siguiente artículo periodístico para propiciar la reflexión sobre los desafíos pendientes en esta materia.

Página 12

18 de noviembre de 2011

# Leche tibia

**Con un malestar generalizado y varios coros de diputadas y diputados en abierto desacuerdo, la Cámara baja avanzó en la firma del dictamen de un proyecto que modifica el régimen de licencias por embarazo y nacimiento.**

**Por Roxana Sandá**

La norma contempla que el “personal femenino” tendrá licencia hasta 45 días antes y 45 días después del parto, mientras que los hombres no trabajarán durante los 5 días posteriores al nacimiento o a la notificación de la guarda en caso de adopción. Estas licencias se extenderán para los casos de nacimiento antes de término, de parto de alto riesgo o cuando la criatura nazca con discapacidad o enfermedad crónica. “Me parece un avance mínimo en la modificación de la ley, porque sólo hablamos de agregarle tres días a la licencia por paternidad. Y carece de una perspectiva de género: en el proyecto se sigue hablando de maternidad y paternidad, y se excluyen todas las otras formas de vinculación parental, cuando estamos

celebrando la sanción del matrimonio igualitario. Una expresión de género real no debería individualizar”, consideró la abogada Ana Nicastro Beneforti, especialista en legislación laboral e integrante del colectivo de mujeres Postnatal de 6 Meses, que reclama “una licencia por maternidad de 210 días distribuidos 30 días antes del parto y 180 días posparto”.

[...] Muchas de las beneficiosas leyes que se dictaron en estos últimos ocho años vienen topándose con un parangón cultural que no está a su altura [...]. Cómo concientizar a empresarios de la conveniencia de una guardería cercana al lugar de trabajo para la empleada en período de lactancia que vive en Virrey del Pino y trabaja en Flores. De qué se habla cuando al hombre le corresponden diez días de licencia por matrimonio y menos de

cinco por paternidad. Entre paréntesis, licencia creada en la prehistoria de los tiempos al solo efecto de que el padre concurre al Registro Civil para anotar al recién nacido.

“Con la irrupción de las mujeres en el mercado laboral, los Estados necesitan crear una nueva legislación que acompañe este proceso y deben tender a equiparar en derechos y oportunidades entre varones y mujeres en los diferentes ámbitos de su desarrollo”, advirtió Nicastro Beneforti. “Es fundamental garantizarle un desarrollo en su carrera laboral que no se vea afectado por las entradas y salidas ocasionadas en su rol reproductivo, por lo que se vuelve necesario que el mercado laboral tienda a incorporar los ciclos vitales de las mujeres, que terminan siendo una de las principales causas de discriminación.”

- ¿Cómo canaliza el Estado las nuevas demandas y necesidades sociales?  
¿Qué sucede en este caso respecto al Sistema de Seguridad Social vigente?
- ¿Cómo impactan estas situaciones en la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres?  
¿A qué refiere el artículo cuando habla de “otras formas de vinculación parental”?
- Para avanzar en la reflexión, ¿cuáles son las nuevas demandas sociales que podrían generar desafíos a las distintas formas de protección social?
- ¿Qué políticas podrían implementarse para garantizar la extensión de la cobertura?  
Busque ejemplos.

### ACTIVIDAD N° 3 LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO

Lea los siguientes testimonios extraídos de la publicación "Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo" del Ministerio de Educación, y luego responda las consignas.

*"Fundamentalmente el tema de la AUH tiene que ver para mí con un cambio de paradigma. Creo que ya estamos terminando con las políticas compensatorias y estamos trabajando con políticas de inclusión que nos parece que eso es el nudo de lo que hay trabajar en realidad. Que esto no es una política compensatoria sino que es una política de inclusión, de inclusión de sujetos en edad escolar como sujetos de derecho. Acá me parece que es el puntapié inicial, que esto lleva un trabajo fuerte con las comunidades educativas, no por ahí con aquellas que están en la zona de mayor vulnerabilidad social, sino por ahí con las otras. Y digo un trabajo fuerte el cambio de paradigma, esto de pensar que no viene solamente a compensar algo sino que viene a garantizar derechos."*  
(Dirección de Primaria, Provincia de Buenos Aires).

*"Mejóro mucho la asistencia de los chicos que se dedicaban al cartoneo y venían solo una vez a la semana."*  
(Directora, Escuela 501, Formosa).

*"No aumentó la matrícula pero se frenó la deserción escolar."*  
(Directora, Escuela 58, Formosa).

*"Mi mamá me ha dicho que es como una ayuda que te dan... para que los niños adolescentes no, no trabajen. Y claro, y por ahí mi mamá y yo, cuando empezó la cosecha en mis abuelos, yo quería cosechar y mi mamá me retó y me dijo que no, que para eso tenía la asignación y... Si yo tengo una asignación no tengo porque ir a trabajar, entonces no, no, no coseché."*  
(Estudiante, 2° año Técnica rural, San Juan).

El informe completo puede consultarse en: [http://portal.educacion.gov.ar/?page\\_id=188](http://portal.educacion.gov.ar/?page_id=188)

#### UNA VEZ ANALIZADOS LOS TESTIMONIOS PRECEDENTES, REALICE LAS ACTIVIDADES PROPUESTAS:

- Busque información sobre programas de similares características a la Asignación Universal por Hijo (AUH), que se implementan en diferentes países de la región, por ejemplo: Programa Bolsa Familia en Brasil, Plan Oportunidades en México, Chile Solidario, Gran Misión Hijo de Venezuela, etc. Compare las siguientes características para establecer el impacto de cada uno de ellos: población destinataria, requisitos para acceder al beneficio, cantidad de beneficiarios y, en el caso que corresponda, condicionalidades (o condiciones) para el cobro de los mismos.
- ¿Cuál es el impacto de este tipo de programas sobre la reducción de la pobreza y la indigencia? Identifique de qué manera influyen los mismos en la vida cotidiana de las familias.
- ¿Por qué cree que para el cobro efectivo de la AUH se exige a los padres que garanticen a los niños menores de 5 años el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación, y a los de edad escolar, la certificación del cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente? ¿Podría afirmar que estas condiciones ayudan al cumplimiento de los derechos sociales y económicos de los niños y niñas? ¿De qué manera?

#### ACTIVIDAD N° 4 DE LA SOCIEDAD DE BENEFICENCIA A LOS DERECHOS SOCIALES

*“El complejo trayecto que, a lo largo de doscientos años, recorrieron las políticas destinadas a brindar protección social a la población, aún no se ha completado. Los cambios políticos, económicos y laborales ocurridos en estos años con el consiguiente impacto en la estratificación social colocan, en el escenario del Bicentenario, desafíos distintos a los que se planteaban a comienzos del siglo XX. Si hace cien años se comenzaba a construir un sistema para brindar protección a los trabajadores y a mediados del siglo pasado la Argentina parecía haberlo logrado, las políticas sociales y económicas puestas en marcha a finales del milenio desataron un proceso de exclusión social que cambió la fisonomía de un país que se jactaba de su extensa clase media. Hoy este sistema debe buscar nuevas herramientas que permitan la incorporación de todos aquellos que fueron quedando en los márgenes.”*

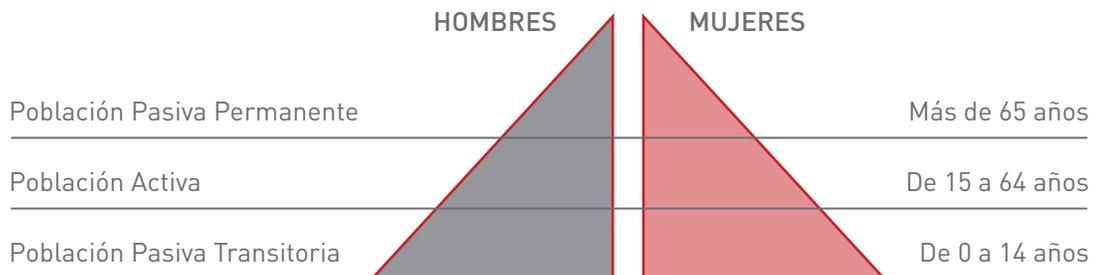
*De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales, de Laura Golbert,  
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 2010, página 155.*

#### A PARTIR DE LA LECTURA DEL TEXTO Y DEL REPASO DEL MÓDULO:

- ¿Cuáles fueron los cambios institucionales, a lo largo de los 200 años de historia argentina, que permiten hablar del paso de una sociedad de beneficencia al reconocimiento e instrumentación de los derechos sociales?
- ¿Cuáles son las políticas públicas implementadas en la etapa actual del Sistema de Seguridad Social que hacen efectiva la inclusión de sectores de la sociedad que tradicionalmente se encontraron por fuera de su cobertura? ¿Qué significa el derecho a la inclusión social?

#### ACTIVIDAD N° 5 CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y SEGURIDAD SOCIAL

A partir de los datos que se obtienen en el censo podemos agrupar a la población según distintas clasificaciones, como por ejemplo: sexo, edad, nivel educativo, ocupación, etc.; y analizar cómo se distribuye la población según estas distinciones. Dos características demográficas básicas de la población que se registran con el censo son la edad y el sexo. Conocer la distribución de la población según el sexo es útil para comprender y evidenciar las diferentes funciones u ocupaciones que cumplen los varones y las mujeres en la sociedad; por otra parte, la distribución de la población según la edad es importante porque a lo largo de la vida muchas características y aptitudes de las personas se modifican (aptitud para tener hijos, posibilidad de estudiar, posibilidad de insertarse en el mundo del trabajo, momento de retirarse de la actividad laboral).



Las pirámides poblacionales son la representación gráfica de la composición de la población según sexo y edad. De acuerdo con las características poblacionales de cada sociedad, estos gráficos adoptan diferentes perfiles. Si en una población, durante un período prolongado, disminuyen la mortalidad y la fecundidad se dice que se presenta un “envejecimiento” de la misma, y su respectiva pirámide adopta una forma similar a la de una “urna”.



El envejecimiento de la población es un proceso general que afecta a muchas sociedades. El incremento sostenido de los grupos de mayor edad, tanto en cifras absolutas como en relación con la población en edad de trabajar, tiene una influencia directa en la equidad y la solidaridad intergeneracional e intrageneracional que son la base de la sociedad. En efecto, dadas las tendencias demográficas que se manifiestan a partir del siglo XX, se estima que en el año 2050, por primera vez en la historia, las personas de más de 65 años, en el mundo, superarán en número a los jóvenes.

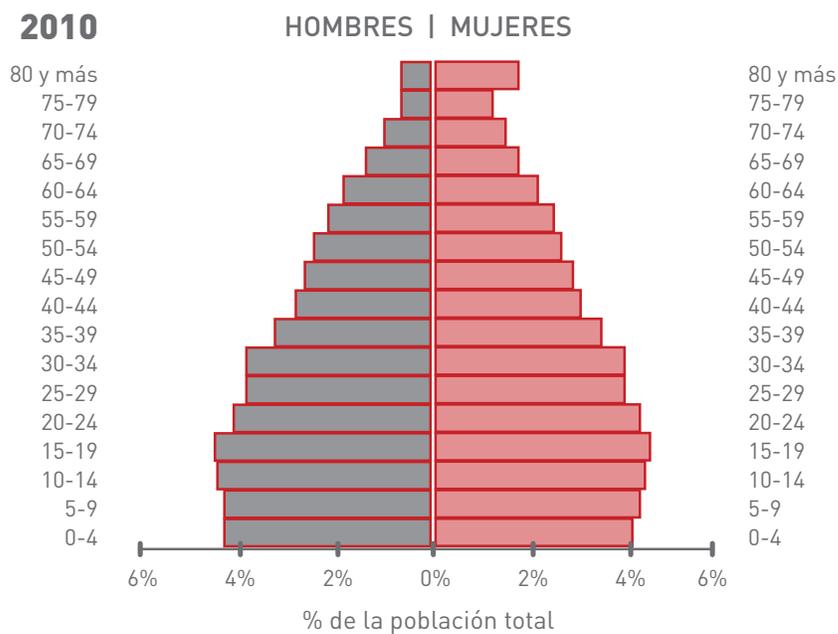
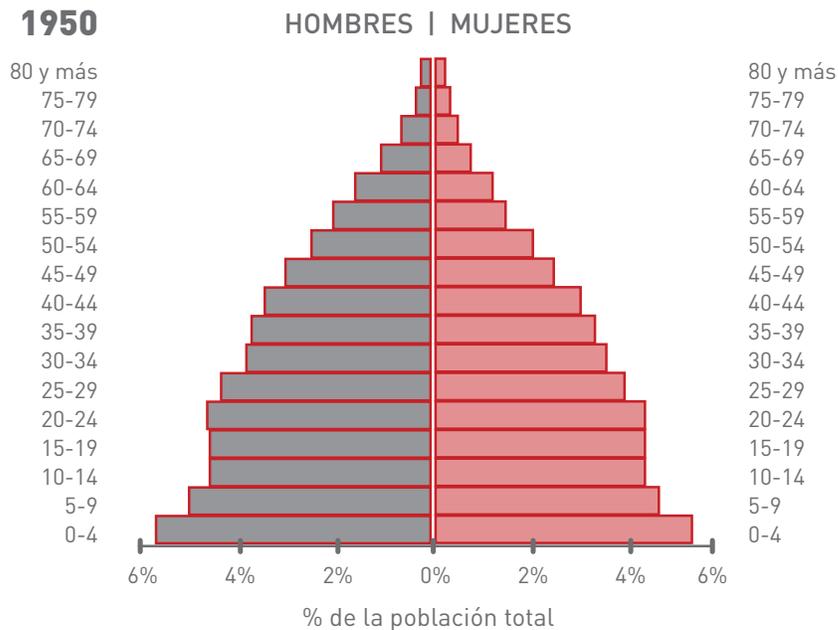
En la siguiente página se muestran dos pirámides de población, que representan la composición poblacional de la Argentina en 1950 y en 2010, a partir de ellas:

- Compare el peso relativo que tienen los diferentes grupos de edad (0-14 años; 15-64 años; 65 años y más).
- Reflexione acerca de los cambios demográficos ocurridos en la Argentina durante los últimos 50 años, tomando en cuenta el cambio en la proporción de niños/as, personas activas y adultos mayores.
- Discuta los impactos que estos cambios pueden tener sobre las necesidades de bienes y servicios de una población y en particular sobre la Seguridad Social a partir de la reflexión acerca de los cambios demográficos ocurridos en la Argentina durante los últimos 50 años. En el debate tenga en cuenta que:

*El actual Sistema de Seguridad Social se financia a partir de aportes de los trabajadores, las contribuciones patronales e impuestos generales. Este esquema implica un mecanismo de solidaridad entre generaciones, estableciendo una transferencia de ingresos desde los trabajadores activos a los pasivos. De esta manera, los aportes realizados por los trabajadores en un período se utilizan para financiar los beneficios previsionales de los pasivos en ese mismo período. Del mismo modo, los trabajadores del futuro pagarán nuestras jubilaciones y pensiones futuras. Esto pone en evidencia la importancia de mantener una alta proporción de trabajadores activos que aporten al sistema, es decir, que estén registrados. Este es, por lo tanto, uno de los factores que hacen a la sustentabilidad del sistema.*

El envejecimiento de la población es uno de los factores que influyen sobre el financiamiento de los Sistemas de Seguridad Social de manera gradual y predecible.

- En este sentido, ¿qué consecuencias puede traer el envejecimiento poblacional sobre el financiamiento del sistema? ¿Por qué? Compare con otros países de la región cómo se financia el Sistema Previsional y cuál es la edad de retiro para varones y mujeres.
- Sin embargo, no hay que olvidar que también influyen otros factores, algunos de forma más repentina (por ejemplo, la lógica del mercado de trabajo, a través de la tasa de empleo registrado y la tasa de desocupación; el impacto de las crisis económicas; la edad de retiro, etc.). Así, indague: ¿cuáles son los beneficios del trabajo registrado? ¿Qué incentivos otorga el Estado para el registro de trabajadores?
- Por otro lado, reflexione sobre la edad de retiro en función del aumento de la esperanza de vida. En nuestra sociedad, ¿a partir de qué edad consideramos que alguien es una persona mayor? ¿Siempre fue igual? ¿Qué significa que una persona entre en la etapa pasiva? El aumento de la esperanza de vida y la mejora de la atención médica, ¿influyen sobre el momento a partir del cual nos consideramos personas mayores? ¿de qué manera?



#### PARA SEGUIR TRABAJANDO:

El documental *La Noble Igualdad*, dirigido por Cristian Pauls, recorre la evolución de la protección social en Argentina. La película recupera testimonios de quienes fueron y son beneficiarios de las políticas de seguridad social y de quienes, desde su rol de actores en la comunidad, dan cuenta de las mejoras en la calidad de vida de sus integrantes, como resultado de la aplicación de dichas medidas. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/seguridadesocial/publicaciones.asp>

Para conocer más sobre el Derecho Humano a la Seguridad Social: [www.socialsecurityextension.org](http://www.socialsecurityextension.org)

# BIBLIOGRAFÍA

## TRABAJO DECENTE

- Barba, E. Berra C. y Puente I. Comp. (2011). *Pensar el trabajo decente en las escuelas*. Buenos Aires: ME, MTEySS, OIT.
- ERMIDA URIARTE, O. (2001), *Trabajo Decente y Formación Profesional*. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional N° 151. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- MTEySS (2010). *Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del Empleo y la Protección Social para la inclusión. Período 2003-2010*. Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.
- MTEySS, ME y OIT (2005). *Construir Futuro con Trabajo Decente. Manual de formación para docentes*. Buenos Aires: MTEySS, ME y OIT.
- OIT (1999). *Trabajo decente y protección para todos, prioridad de las Américas*. Memoria del Director Regional a la 14ª reunión regional de los Estados miembros. Lima: OIT.
- OIT (2001). *Informe OIT sobre Empleo en el Mundo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2001). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Informe III (1A), 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2001). Índice de desarrollo de trabajo decente 1990-2000, en *Panorama Laboral*. Lima: OIT.
- OIT-Oficina Regional para América Latina (2002). *Estimular el crecimiento con más trabajo decente: más y mejores empleo. Reflexiones para la discusión*. Lima: OIT.
- OIT (2003). *La hora de la igualdad en el trabajo*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2012). *Tendencias Mundiales del Empleo 2012*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Somavía, J. (2000). *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*. Memoria del Director a la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Somavía, J. (2002). *Globalización y trabajo decente en las Américas*. Informe en la XV reunión regional americana. Lima: OIT.
- MTEySS (2006). *Trabajo decente: significados y alcances del concepto*, Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

## SITIOS WEB

<http://www.oit.org.ar> / <http://www.ilo.org> / <http://www.trabajo.gov.ar>

## DIÁLOGO SOCIAL

- Basualdo, E. (2003). "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa: el auge y la crisis de la valorización financiera", en *Realidad Económica*, 200.
- Brennan, J. P. (2002). "El empresariado: la política de cohabitación y oposición", en *Nueva historia argentina*, tomo VIII: Los años peronistas (1943-1955), Buenos Aires: Sudamericana.
- Castel, R. (2009). *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires: Paidós.
- Cortés Conde, R. y E. Gallo (1984). *Argentina. La república conservadora*, Buenos Aires: Paidós.
- Dorfman, A. (1983). *Cincuenta años de industrialización en la Argentina. 1930-1980*, Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Doyon, L. (2006). *Perón y los trabajadores: los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Etchemendy, S. (2011). *El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. Buenos Aires: Oficina de País para la Argentina.
- Giosa Zuazúa, N. (2005). "Dinámica del Mercado de Empleo y Regulación Laboral en Argentina, Antecedentes y Transformaciones de los 90s: ¿Hacia dónde vamos?", *Economics Working Group, Policy Paper #8*, The Argentina Observatory, <http://www.argentinaobservatory.org/>.
- Hobsbawm, E. (1998). *Industria e imperio*, Buenos Aires: Planeta.
- Ishikawa, J. (2004). *Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*, Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- James, D. (2006). *Resistencia e integración. El Peronismo y la clase trabajadora argentina: 1946-1976*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Murmis, M. y J. C. Portantiero (1987). *Estudio sobre los orígenes del Peronismo*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Neffa, J. C. (2005). *Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos sobre el empleo*. Materiales de investigación 4, Buenos Aires: CEIL-PIETTE/CONICET.
- Novick, M. y Villafaña, S. (2011). *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- OIT (1999). *Trabajo Decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Palomino, H. (2003). "Cambios ocupacionales y relaciones del trabajo: el período 1975-2002", primera parte de la ponencia *Las relaciones colectivas e individuales de trabajo frente a los cambios ocupacionales y sociales* presentada en el seminario "El estado de las relaciones laborales realizado en la Universidad de Bologna", Buenos Aires, 12 de junio de 2003.
- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006), "El auge de la negociación colectiva en Argentina". *Revista de Trabajo* N°3. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Schorr, M. (2003). "Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: la evolución de la industria manufacturera argentina durante la década de los noventa", en *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CLACSO.
- Schvarzer, J. (1983). *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*, Buenos Aires: Centro de investigaciones sociales sobre el Estado y la administración.
- Trajtemberg, D., Senén González, D. y Medwid, B. (2010). "La negociación colectiva en argentina, debates teóricos y evidencias empíricas: datos de la encuesta EIL y otras fuentes," *Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo* N° 9. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Trajtemberg, D., Senén González, C. y Medwid, B. (2011). "Determinantes de la afiliación sindical individuales: resultados de la Encuesta de Trabajadores en Empresa." en *Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo* N°10. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Villarreal, J. (1984). *Los hilos sociales del poder*, Buenos Aires: Siglo XXI.

## TRABAJO INFANTIL

- Aparicio, S. (2007). "El trabajo infantil en el agro", en OIT y MTEySS, *El trabajo infantil en la Argentina: Análisis y desafío para la política pública*, ob. cit.
- Aries, P. (1987), *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Madrid: Taurus.
- Ciafardo, E. (1992). *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1890/1910)*, Buenos Aires: Centro Editor.
- Cicerchia, R. (1994). "Familia: la historia de una idea. Los desórdenes domésticos de la plebe urbana porteña, Buenos Aires, 1776-1850", en: *Vivir en familia*, Vainerman, Catalina, comp. Buenos Aires: UNICEF, LOSADA.
- Costa, M. y R. Gagliano (2000). "Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas", en S. Duschatzky (comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Buenos Aires: Paidós.
- Chejter, S. (2001). *La niñez prostituida. Estudio sobre explotación sexual comercial infantil en la Argentina*, Buenos Aires: UNICEF. Disponible en <http://www.oas.org/atip/Argentina/La%20Ni%C3%B1ez%20Prostituida.pdf>.
- DeMause, L. (1982). *Historia de la infancia*, Madrid: Alianza Editorial.
- Domènech, A. (2004). *El eclipse de la fraternidad*, Barcelona: Crítica.
- Domenech, E. y Guido, L. (1998). "El uso de las reglas del Patronato", Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de la Plata, Informe Final de Investigación (mimeo).
- Donzelot, J. (1981). "Espacio cerrado, trabajo y moralización, génesis y transformaciones de la prisión y el manicomio", en: *Espacios del poder, colección genealogía del poder*, N° 6, Buenos Aires: Editorial La Piqueta.
- Donzelot, J. (1990). *La policía de las familias*, Valencia: Editorial Pre-Textos.
- Duro, E. y A. Marcón (2002). *Chicas y chicos en problemas. El trabajo infantil en la Argentina*, Buenos Aires: UNICEF.
- Fernández, A. M. (1993). *La invención de la niña*, Buenos Aires: Editorial UNICEC.
- Flandrin, J. (1979) *Orígenes de la familia moderna*. Barcelona: Crítica.
- Larrandart, L. (1990). *Infancia, adolescencia y control social en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Llach, L. y P. Gerchunoff (2004). *Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- MTEySS (2005). *Por una niñez sin trabajo infantil. Material Teórico Operativo sobre la Problemática del Trabajo Infantil*, Buenos Aires. Disponible en [http://www.pronino.com.ar/futuro\\_hoy/Archivos-de-programa/Materiales-de-trabajo/Materiales-de-trabajo/poruna\\_ninnesintrabajo-infantil.pdf](http://www.pronino.com.ar/futuro_hoy/Archivos-de-programa/Materiales-de-trabajo/Materiales-de-trabajo/poruna_ninnesintrabajo-infantil.pdf).
- MTEySS, CONAETI y UNICEF (s/f). *Despertando conciencia junto a la sociedad civil. Para la prevención y erradicación del trabajo infantil*, Buenos Aires.
- MTEySS, CONAETI y OIT (2006). *Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil*, Buenos Aires. Disponible en [http://www.oit.org.ar/documentos/plan\\_nacional\\_nuevo.pdf](http://www.oit.org.ar/documentos/plan_nacional_nuevo.pdf).
- Novick, M. y M. Campos (2007). "El trabajo infantil en perspectiva. Sus factores determinantes y los desafíos para una política orientada a su erradicación", en OIT y MTEySS, *El trabajo infantil en la Argentina: Análisis y desafío para la política pública*, ob. cit.
- OIT (2006-a). *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, Ginebra. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-b.pdf>.
- OIT (2006-b). *Análisis de las políticas y programas sociales en Argentina: La acción pública para prevenir y combatir la explotación económica de niños, niñas y adolescentes*. Documento n° 204. Disponible en [http://www.oit.org.ar/documentos/dt\\_204\\_ipec\\_social\\_2006.pdf](http://www.oit.org.ar/documentos/dt_204_ipec_social_2006.pdf).
- OIT, INDEC y MTEySS (2006). *Infancia y Adolescencia: trabajo y otras actividades económicas. Primera Encuesta. Análisis de resultados en cuatro subregiones de la Argentina*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores. Disponible en [http://www.oit.org.ar/documentos/eanna\\_2006\\_simpoc\\_ar.pdf](http://www.oit.org.ar/documentos/eanna_2006_simpoc_ar.pdf).
- OIT y MTEySS (2007). *El trabajo infantil en la Argentina: Análisis y desafío para la política pública*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores. Disponible en [http://www.oit.org.ar/documentos/ti\\_en\\_argentina.pdf](http://www.oit.org.ar/documentos/ti_en_argentina.pdf).
- Shaffer, D. (2000). *Psicología del desarrollo. Infancia y adolescencia*, México: Thomson.
- Supervielle, M. y H. Zapirain (2009). *Construyendo el futuro con trabajo decente*. Ministerio de Educación y Cultura de la República Oriental del Uruguay, OIT, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Tucker, M. J. (1982). "El niño como principio y fin: la infancia en la Inglaterra de los siglos XV y XVI", en L. deMause, *Historia de la Infancia*, Madrid: Alianza.
- Varela, M. del R. (2008). *Paradigmas, debates, tensiones en políticas de niñez. Aportes para una transición*, Buenos Aires: Espacio Editorial.

## SITIOS WEB

OIT: <http://www.oit.org.ar>

UNICEF: <http://www.unicef.org/argentina/>

CONAETI: <http://www.trabajo.gob.ar/conaeti/>

Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente del MTEySS: [www.trabajo.gob.ar/otia](http://www.trabajo.gob.ar/otia)

Minisitio del Canal Encuentro:

<http://www.encuentro.gov.ar/MiniSite.aspx?id=126>

## IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

- Barbieri, T. (2007). *Equidad de Género, Políticas y Plan de Acción*, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- ELA (2008). *Informe sobre género y derechos humanos*, Buenos Aires: Biblos.
- Hall, G. y H. A. Patrinos (2004). *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*, Washington, DC: Palgrave MacMillan.
- Inadi (2005). *Hacia un plan nacional contra la discriminación: la discriminación en la Argentina*, Buenos Aires: INADI.
- OIT (2001). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Informe III (1A), 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2003). *La hora de la igualdad en el trabajo*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2007). *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Valenzuela, M. E. (2003). *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*, Santiago de Chile: OIT.
- Valenzuela, M. E. (2004). *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay*, Buenos Aires: OIT.

## SEGURIDAD SOCIAL

- Basualdo, E. (2001), *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes-FLACSO-IDEP.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reforma, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Organización Internacional del Trabajo.
- Bialet Massé, J. (1904), "Informe sobre el estado de las clases obreras en la Argentina. 1985, Buenos Aires, CEAL.
- Chebez, V. y Salvia, A. (2001), "Empleo, desocupación y seguro de desempleo en la Argentina. Propuestas de políticas para su mejoramiento", Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, ASET, agosto de 2001.
- Filadoro, A. (2008), "Los noventa: del éxito al fracaso ¿de quién?", en AA.VV. *Historia Argentina Contemporánea. Pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social*, Buenos Aires, Dialektik.
- James, D. (1990), Resistencia e integración. *El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Lupica, C. (2010), *Trabajo decente y corresponsabilidad de los cuidados en Argentina*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- Maiztegui, C. (2010), *Niñez y Riesgo Ambiental*, Buenos Aires, PNUD Argentina-Defensor del Pueblo de la Nación-UNICEF Argentina-OPS-IT.
- Ministerio de Educación de la Nación (2011), *La educación en el proyecto nacional 2003-2011*, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.
- MTEySS, Programa para una Cultura de la Seguridad Social, <http://culturasegsocial.trabajo.gov.ar>.
- OIT (1952), *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*.
- OIT (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT (2011), *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2012), *Avances en la consolidación de la protección social en Argentina*. Notas OIT Trabajo Decente en Argentina. Buenos Aires: OIT.
- Panettieri, José (1984), *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, CEAL.
- Perelman, A. (1961), *Cómo hicimos el 17 de octubre*, Buenos Aires, Editorial Coyoacán.
- Portantiero, J.C. (1973), "Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual", en Oscar Braun (comp.), *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Nicanoff, S. y Rodríguez, S. (2008), "La 'Revolución Argentina' y la crisis de la sociedad postperonista", en AA.VV. *Historia Argentina Contemporánea. Pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social*, Buenos Aires, Dialektik.
- Waldmann, P. (1985), *El Peronismo 1943-1955*, Buenos Aires, Hyspamérica.



