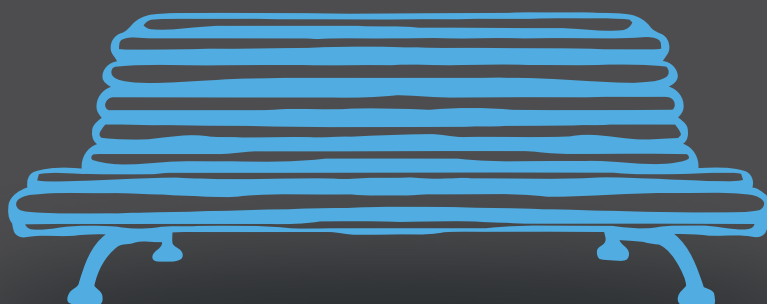


Estado, Política Pública y Acción Colectiva.

Praxis emergentes y debates necesarios en la construcción
de la democracia.



Edición: Colectivo "Estado, Política Pública y Subjetividad"

Coordinador: Carlos La Serna

e-book | Libros del IIFAP



Estado, política pública y acción colectiva : praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia / Carlos La Serna ... [et al.] ; compilado por Carlos La Serna ; editado por Carlos La Serna. - 1a ed. - Córdoba : Universidad Nacional de Córdoba, 2016.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-33-1255-1

1. Política Social. 2. Estado. 3. Neoliberalismo . I. La Serna, Carlos II. La Serna, Carlos, comp. III. La Serna, Carlos, ed.
CDD 320.6

Diseño de portada y diagramación: Manuel Coll
Edición y corrección: Pablo Giordana



“Estado, Política Pública y Acción Colectiva” por Grupo “Estado, Política Pública Subjetividad”. se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.



Estado y Desempleo en Argentina (2003-2013)

Becerra, Natalia Soledad

Corti Uriburu, María Cristina,

Tomatis, Karina Lorena,

Escuela de Trabajo Social (FDyCS),

Facultad de Filosofía y Humanidades y

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba

E-mail: karina_tomatis@yahoo.com

Eje Temático: El mundo del trabajo bajo el post-neoliberalismo

Introducción

La presente ponencia plantea una línea de debate inscripta en la investigación “*Estado y Desempleo en tiempos de transición: El entramado de las Políticas Económicas, Sociales y de Empleo en Argentina (2003-2013)*”. La misma se propone analizar las intervenciones del Estado Nacional sobre el desempleo a partir de sus políticas económicas, sociales y laborales para el periodo 2003-2013 en Argentina, reconociendo los elementos de la estructura productiva-económica que condicionan la evolución del mercado de trabajo.

435

Nuestro interés es plantear una discusión sobre la articulación de lo económico y lo político en este marco. Desde un acercamiento exploratorio a la dinámica del desempleo y la articulación de distintas políticas económicas, sociales y laborales sobre el mercado de trabajo, en particular las destinadas a los desempleados, analizaremos las articulaciones en las intervenciones del Estado Nacional las cuales se enfocan como parte de un modelo de desarrollo de inclusión social vía el trabajo/empleo. En este marco, recuperaremos algunos debates sobre el carácter de las políticas y su contribución en la distribución del ingreso.

Como veremos, el Estado Nacional desarrolla una coordinación, aunque no estricta, de las políticas -en sus objetivos, líneas de trabajo y acciones- que se proponen como parte de un mismo “proyecto político”. Así lo plantea Néstor Kirchner en su discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa el 25 de mayo de 2003: “*políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso*”.

Régimen social de acumulación e intervenciones sociales del estado: algunas precisiones conceptuales

Entendemos que en el periodo analizado nos situamos en una transición en miras a la consolidación de un nuevo Régimen Social de Acumulación (RSA). Siguiendo a Basualdo, ésta categoría nos permite “la articulación de un determinado funcionamiento de las variables económicas, vinculado

a una definida estructura económica, una peculiar forma de estado y las luchas entre los bloques sociales existentes” (2007: 6). Es un concepto que propone ciertas delimitaciones intentando dar cuenta de esa compleja trama de interacciones.

“Lo que este concepto quiere enfatizar, contra todo tipo de reduccionismo economicista, es que la política o la ideología son siempre constitutivas de la economía y no meras superestructuras que se fundan en una estructura económica ya dada. Hablar de régimen revela entonces el hecho de que, en la relación entre Estado y economía, está entrelazado sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos, factores territoriales y demográficos, de instituciones y de prácticas que inciden en el proceso de acumulación capitalista” (Morón y Caro, 2013: 23-24)

Para nuestro trabajo esta categoría, que desde algunos autores será asimilada a la noción modelos de desarrollo, nos posibilita construir, hilar, ciertas relaciones que den sustancia al análisis de las políticas económicas, sociales y laborales, en tanto funciones del Estado que van configurando el rol que desarrolla en distintos periodos históricos. Claramente las políticas públicas son uno de los mecanismos, aunque no excluyentes, a través de los cuáles se normalizan, codifican y/o constituyen ciertas condiciones sociales, políticas, económicas.

Justamente el pensar las políticas que se plantean como objeto de intervención al desempleo, nos remite a la compleja relación entre el rol del Estado en la regulación del trabajo, en tanto institución organizadora de las relaciones sociales y eje de integración de las modernas sociedades capitalistas. Las políticas sociales, laborales y económicas se articulan diferencialmente en el marco de las formas que asume el Estado en cada RSA. Es así como en el neoliberalismo, que fuertemente atravesó la Argentina en el último cuarto de siglo, pese a mostrarse una disociación entre las políticas, las mismas se daban en unidad o en coherencia.

436

“No hay ‘desarticulación’ entre políticas económicas y sociales, sino una relación contradictoria que no es ‘entre ellas’ ni deviene de ellas mismas en términos de exterioridad, sino que es intrínseca y se plantea en el interior del modelo social del que hacen parte” (Lindenboim y Danani, 2002: 1)

Por otra parte, con el fin de establecer algunas demarcaciones en términos conceptuales, distinguiremos las políticas. Hablaremos genéricamente de intervenciones sociales del Estado entendiendo como:

“el conjunto de políticas (de gasto público social, tributario, laboral y demográfico) que se dirigen a la población, sus condiciones de vida y orden social. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del Estado tiene un impacto sobre la oferta de la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso [...] Según esta perspectiva, cuyo eje es la regulación del mercado de trabajo a través de la política social, la orientación de la intervención social del Estado depende del modelo de crecimiento económico” (Marshall y Cortés, 1993: 1-2).

Dentro de las intervenciones sociales del Estado orientadas a las condiciones de vida y reproducción de los sectores sociales operando en la distribución secundaria del ingreso encontramos a las políticas sociales. Se distinguen de las políticas económicas que forman parte de la configuración del proceso de producción (políticas monetarias, cambiarias, fiscales, productivas, impositivas, entre otras), en una distribución primaria de los factores.

Siguiendo a Lindenboim y Danani (2002), las políticas económicas son aquellas destinadas “a enmarcar y orientar la acción del sector privado (eventualmente, también del sector público) en relación con la actividad económica. En principio se supone que tal acción se orienta a la consecución del crecimiento económico”. En tanto, las políticas laborales, también intervenciones sociales, se ocupan de regular directamente los ingresos del capital y el trabajo, se desenvuelven principalmente en la esfera de la distribución primaria del ingreso (Danani, 2004). Esta parcial diferenciación es central a los fines de las discusiones que daremos ya que se crean no sólo mecanismos de intervención (y control) social, sino que también definen los modos en los cuales las fronteras de los condicionantes de la estructura económica pueden ser permeados por el Estado.

Desde estos elementos, reconoceremos los elementos que dan cuenta del momento de transición en la forma que asume el Estado. La relación social desde la que se define, “relación-Estado”, se traduce en una estructura de relaciones políticas territorializadas y, por lo tanto, un flujo de interrelaciones y de materializaciones pasadas referidas a la dominación y legitimación política (García Linera, 2010). Esta forma devela las disputas, la construcción de discursos, las luchas distributivas.

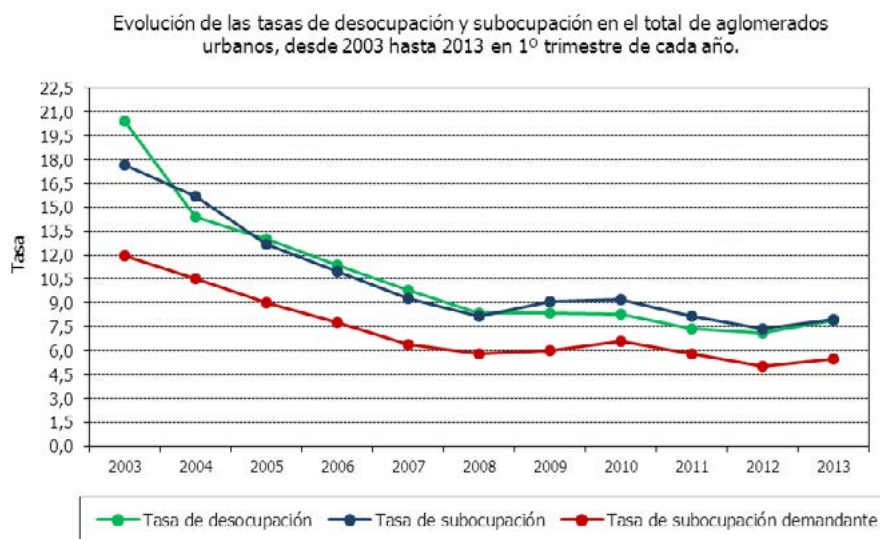
Estado y desempleo: el mercado de trabajo y las políticas

En el estudio de las condiciones que asume el mercado de trabajo es necesario partir de la modificación del tipo de cambio desde 2002. Este cambio genera una drástica modificación de la estructura de precios relativos, abaratando particularmente la mano de obra respecto del capital, por una parte, y también modificando la relación de precios entre bienes y servicios. Este tipo de cambio devaluado dota de competitividad a la producción local, lo que produce una rápida expansión de los sectores productores de bienes y también de servicios, aunque en menor medida. También contribuye al proceso el elevado nivel de capacidad ociosa. Nos encontraremos con un importante impulso del crecimiento del PBI de la mano de una recuperación del empleo.

Estos cambios en el mercado de trabajo se traducen en una significativa reducción de los niveles de desempleo. Si miramos las puntas de nuestro periodo de análisis nos encontramos que para mayo del año 2002 se registra el nivel más alto de desempleo de las últimas décadas, con una tasa de 21,5% y siendo la subocupación del 18,6%, mientras que para el primer trimestre del año 2013 la tasa de desocupación es de 7,9% y de subocupación 8%¹ (INDEC, 2014).

1 La tasa de subocupación para el 1º trimestre del año 2013 se compone de un 5,5% de subocupados demandantes y 2,5% no demandantes, mientras que para mayo del 2002 se componía de un 12,7% de demandantes y 5,9% no demandantes.

Gráfico N°1



Fuente: Indec (2014)

En la dinámica del desempleo, que reflejan tanto cuestiones estructurales como acontecimientos coyunturales, identificaremos dos momentos. En un primer periodo que va desde el año 2003 al 2007 se da un importante crecimiento con altos niveles de generación de empleo. Luego, para los años 2008 en adelante se produce un amesetamiento en el mercado de trabajo, momento donde aparecen con fuerza condicionantes de la estructura económica local a lo que se suma el impacto de la crisis internacional –especialmente en los años 2009 y 2012-.

438

A continuación analizaremos sintéticamente en cada periodo el desarrollo y articulación de las principales políticas económicas, sociales y de empleo. En trabajos previos hemos dado mayor desarrollo a esta cuestión, pero a los fines de la presente ponencia sólo nos interesa marcar las cuestiones principales (Becerra y Tomatis, 2013).

Periodo 2003-2007: crecimiento con empleo

El inicio de esta etapa de transición inicia en el año 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner. Para el primer trimestre la tasa de desocupación ascendía al 20,4%, mientras la tasa de subocupación al 17,7% (12% de subocupación demandante). Luego se experimentará un importante incremento del empleo, llegando el desempleo a niveles inferiores al 10% para el primer trimestre del 2007, valores que se mantienen estables hasta la actualidad (INDEC, 2014). En esta dinámica del empleo la industria junto a la construcción explican el 50% de los nuevos puestos de trabajo.

En términos de política, siguiendo a Panigo y Chena (2011), recién en 2005 se da un quiebre de la etapa iniciada en 2002 con la devaluación y la pesificación asimétrica ante el cambio de Ministro de Economía, consolidándose un modelo en la “búsqueda permanente de la equidad social” que además fortalece el impulso de la demanda agregada a través del consumo. Las principales acciones del Estado son: a) la recomposición salarial de los trabajadores formales a través de las negociaciones paritarias y de los trabajadores informales con la actualización del salario mínimo vital y móvil; b) una política fiscal expansiva y redistributiva a través del incremento del gasto primario y social; c) una activa política previsional a través de la inclusión de más de un millón de

jubilados y pensionados para este periodo desde el uso de distintas herramientas. Estas medidas acompañan una paulatina recuperación de ciertos derechos sociales/laborales que habían sido devastados en la etapa neoliberal, lo que se refleja en un cambio en las condiciones de reproducción de la vida de la clase trabajadora.

En materia de política social y laboral, el desempleo y la pobreza adquieren otra significación en materia de intervención estatal. Explícitamente se expresa desde el gobierno nacional la necesidad de modificar las orientaciones de las principales políticas alrededor de la cuestión del desempleo. Se propone un progresivo traspaso de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) hacia dos nuevos programas²: Programas Familia por la Inclusión Social (FIS) en la esfera del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y Programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) en el marco del “Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo” dependiendo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Los ejes de clasificación de los programas, y por tanto a los destinatarios, serán los de vulnerabilidad y empleabilidad, quedando en la órbita del MTEySS estos últimos. Los “inempleables”, aquellos sectores más vulnerables, seguirán siendo beneficiarios de políticas sociales bajo la lógica del MDS.

Por otra parte, con un giro que recupera el concepto de trabajo, en el año 2004 el MDS crea el “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra”³, destinado a grupos de personas organizadas con el fin de promover los emprendimientos económicos asociativos, pudiendo participar del mismo los beneficiarios del PJyJHD.

Este sub-periodo presenta al menos dos cuestiones centrales para el análisis: el giro en la intervención del estado distinguiendo políticas asistenciales y políticas activas de empleo y la caracterización de los desempleados en tanto empleables y/o vulnerables.

En términos generales podríamos decir que se asiste a una redefinición de las políticas en general, en tanto forman parte de un proyecto global para un país o una sociedad. Así lo expresa el MTEySS⁴: “Basado en un modelo de desarrollo democrático e inclusivo desde la articulación de las políticas macroeconómicas con las laborales y sociales, [...] surgió (*el SCyE*) en 2006 como política superadora de propuestas asistencialistas desarrolladas durante la crisis del 2001”⁵.

La propuesta de pensar políticas activas de empleo, dirigidas a la población con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo, no implica necesariamente un cambio en el modo de concebir el problema ni concebir al sujeto; pero si plantea nuevas aristas en torno a qué papel le compete al Estado en materia de desocupación y cómo se propondrá abordarlo.

Periodo 2008-2013: amesetamiento en el mercado de trabajo

Desde el año 2008 por cuestiones del orden político y económico se inicia una nueva etapa, que coincide con el inicio del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner como presidenta.

Como lo muestra el gráfico, el mercado de trabajo registra un menor dinamismo en la expansión de los niveles de empleo, lo que impacta en un estancamiento en la tendencia descendente que había presentado la tasa de desocupación y subocupación. Si bien el producto de la economía, en

2 Decreto Presidencial 1506/04.

3 Creado por Res MDS 1375/2004 con el objetivo “de contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad, promover la economía social y fortalecer a distintos tipos de organizaciones sociales”, siendo los componentes el apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos, el fortalecimiento institucional y la asistencia técnica y capacitación.

4 Presentación del Programa SCyE en la página web del MTEySS, www.trabajo.gob.ar, sin fecha.

5 Las cursivas nos nuestras.

promedio, para el periodo 2008-2013 deja de crecer a los niveles del periodo anterior, la economía continuó creciendo a tasas significativas⁶.

Frente a los efectos de la crisis internacional, el gobierno nacional desarrolla una serie de políticas macroeconómicas tendientes a expandir la demanda agregada, políticas fiscales de inversión pública y políticas de financiamiento⁷, para evitar la expulsión de mano de obra especialmente en la producción industrial. Se observa como el gasto público es usado como variable contracíclica, “en los tres primeros meses de 2009, fue del 7,1%, superó el incremento promedio entre 2003 y 2008 (5%), y fue también más elevado que el promedio de los anteriores cuatro años” (Arceo et al, 2010: 37).

Como acciones directas de protección a la industria local, frente a la posible caída de puestos de trabajo podemos mencionar el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) implementado desde el MTEySS, a través del cual se sostuvieron entre 2008 y 2010 280 mil puestos de trabajo en 5550 empresas⁸. También políticas de protección de comercio exterior a través de licencias no automáticas de importación. Se estableció claramente un esquema de tipo de cambios múltiples con distintas herramientas: derechos de exportación y protecciones para-arancelarias.

En cuanto a las políticas sociales y de empleo el esquema general de la intervención estatal sobre el desempleo se modifica gradualmente, congruente con las distintas medidas gubernamentales de vasto alcance social que hemos mencionado precedentemente.

En el año 2008, atendiendo al sector etario con mayores problemas de inserción laboral, los jóvenes, se crea en el MTEySS el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (de ahora en más “Jóvenes”), dentro del Plan Más y Mejor Trabajo, con el objetivo de “generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas”.

Por su parte, en el año 2010, el MDS readecua el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” ampliando⁹ las distintas políticas orientadas a la economía social, en lo que pasa a denominarse “Argentina Trabaja”. El principal componente es el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) que se vincula a políticas de obra pública e infraestructura, lo que se inscribe en una política más amplia de corte keynesiano sobre la demanda agregada.

El MDS modifica la expresión beneficiario por sujeto de derecho, “un Estado [...] que actúe desde los derechos y no desde las carencias” (Res MDS N°3182/09). Esta expresión no es casual, y sus efectos sobre la subjetividad de los individuos construye universos de significaciones y prácticas que permiten a los sujetos definirse a sí mismo en términos de portadores de derechos, lo cual implica también la posibilidad de disputa por su ejercicio efectivo. Sin embargo, se sigue caracterizando a los destinatarios como población y/o grupos vulnerables, lo que plantea algunas singularidades que analizaremos más adelante.

6 El PBI para el periodo 2003-2007 registró un acumulado de 53%, mientras que para el periodo 2008-2013 fue del 36% -del 27% considerando la nueva metodología de cálculo (Año base 2004), pero no sería comparable con el cambio para los años 2003-2007-.

7 Podemos mencionar como potentes impulsoras de la demanda interna, que además amplían las prestaciones de Seguridad Social, la Ley de Movilidad Jubilatoria que garantiza el aumento de los haberes jubilatorios dos veces al año y la ampliación del régimen de las asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo. En cuanto al financiamiento encontramos el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda única familiar PRO.CRE.AR (construcción) y otros consumos como de electrodomésticos, maquinarias agrícolas, automóviles, etc.

8 Gran parte del programa fue concentrado en unas pocas empresas, más allá de que el 77% de las empresas adheridas fueran de menos de 50 trabajadores (Agis, Persia y Ruiz Malec, 2010).

9 Es claro el énfasis en esta política desde el análisis presupuestario, en el primer sub-periodo los recursos destinados representaban alrededor del 7% del presupuesto ministerial y para el año 2013 el 46%. La relación se calcula sin considerar las pensiones no contributivas ya que las mismas en los últimos años representan alrededor del 75% del presupuesto del MDS

En el caso del MTEySS se mantienen los modos de definir a los destinatarios, expresados en términos de “desocupados y/o trabajadores desocupados” para el caso del SCyE y en el “Jóvenes” fundamentalmente se utiliza la expresión “Joven”, al cuál no se agrega el adjetivo de “desocupado”, como si lo primero incluyera lo segundo.

En síntesis, para este segundo momento en la posconvertibilidad encontramos tres cuestiones centrales para recuperar: la implementación de políticas macroeconómicas contracíclicas con doble objetivo económico y social; el cambio en la denominación de los destinatarios de los programas sociales; y la fuerte incorporación de una perspectiva de economía social.

Sin embargo, podemos resaltar que más allá de los significativos cambios que observamos y la articulación se evidencia entre las distintas políticas, las políticas sociales y de empleo siguen siendo subsidiarias del mercado y enfocadas a los sectores más excluidos, con ciertas condicionalidades que dan continuidad a la lógica del “beneficio” más que a del acceso a un derecho; por lo que se debe probar y demostrar que se es merecedor del mismo.

Las políticas económicas, sociales y laborales: de rupturas a articulaciones

Las décadas neoliberales en Argentina se caracterizaron por mostrar las demarcaciones presentadas anteriormente entre las políticas como rupturas. Esto como correlato de conceptualizaciones sobre el Estado estrechamente ligadas a la teoría económica neoclásica, donde la sacralización de la eficacia de los mercados junto al redescubrimiento de la categoría sociedad civil dieron cuerpo a un conjunto de argumentos teóricos que sostienen la reducción del rol del Estado o la noción de Estado mínimo. Así, se avanza en la privatización de sus funciones sociales y económicas y la transferencia tanto al sector privado (privatización de servicios y empresas públicas) como a las esferas de la sociedad civil (nuevas ideas de solidaridad entre la clase trabajadora, familiarización de respuestas sociales, crecimiento de perspectivas de la caridad y neo-filantrópicas), restringiendo las políticas sociales a respuestas focalizadas y de emergencia.

441

Para este periodo, las fronteras entre una modalidad de intervención de las políticas sociales y las políticas laborales se tornan difusas y las acciones contempladas en cada una de ellas se articulan en la intención de dar respuestas a las necesidades mínimas de la población.

Para el caso de las políticas económicas se presentaron bajo los principios neoclásicos: crear condiciones para crecer garantizando la acumulación de capital, favoreciendo la inversión privada y liberándola de trabas (básicamente los costos laborales y el conflicto/presión de la clase trabajadora), lo que luego redundaría en beneficios comunes. De las fallas individuales, de quienes no logran mantenerse en el mercado de trabajo por carencia de habilidades, medios, disposición, se ocuparán las políticas sociales y laborales (Lindenboim y Danani, 2002).

Así es como el RSA implicó transformaciones estructurales en el mundo del trabajo y, con ello, en las políticas tendientes a atender el desempleo. La red de derechos y protecciones construidas dentro del sector de la Seguridad Social se resquebrajaron junto al trabajo y se le dio centralidad a la Asistencia en la atención del desempleo, produciéndose lo que Grassi (2003) denomina “asistencialización del desempleo”. Trabajo y Pobreza, categorías históricamente construidas como opuestas, dejan de ser antagonicas para ser objeto de un campo de políticas asistenciales de empleo.

En resumen, fue una de las estrategias de mayor eficacia en la época neoliberal el divorcio entre política económica y política social/laboral; la economía se concebía totalizada por el mercado, con funcionamiento propio, y la política social actuaba subsidiariamente. La separación de estas esferas tuvo impacto no sólo en términos macroeconómicos y políticos sino en los modos de construcción ideológica-cultural sobre las nociones de funcionamiento nuestra sociedad, sacralizando al individuo y sus decisiones individuales.

Para la Argentina de la posconvertibilidad, ante una transición en el RSA, se observa una particular expresión de las funciones del Estado y las orientaciones que éstas asumen en la definición y configuración de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y en el marco de la expansión de derechos sociales. Asistimos a una re-definición de estas fronteras, entre políticas dirigidas al mercado de trabajo y en los modos de articulación entre las esferas de lo económico y lo político.

El mercado de trabajo vuelve a organizarse alrededor del trabajo asalariado tanto desde la política económica de reactivación de la producción, así como por una serie de medidas tendientes a la promoción y protección de la industria y de los trabajadores ocupados y desocupados. Estos objetivos se reflejan –conservando los elementos contradictorios propios de los Estados capitalistas– en los esfuerzos de reorientación conceptual de las políticas y, con ello, en rol del Estado en la mediación economía-política; al tiempo que se manifiesta en los argumentos de las políticas sociales y laborales que se proponen vincular sus objetivos a un proceso global de desarrollo económico-social.

Los discursos y conceptos que se expresan en estas políticas vuelven a definir al trabajo como articulador de la vida económica y social, la inclusión social vía el trabajo/empleo. En este marco, la relación entre políticas sociales y políticas de empleo comienza a ser redefinida desde los organismos de gobierno y a delimitarse cuáles son los elementos centrales para cada una de ellas, diferenciando nuevamente las lógicas y sectores de política que se abordarán desde los diversos sectores estatales, expresados en los distintos Ministerios.

Esta nueva y particular forma de expresión del Estado, a través de su materialidad, no solamente asumen un papel central en generar condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, sino que las acciones en torno al trabajo se proponen desde un doble objetivo que implica la expansión de derechos económicos y sociales (educación, vivienda, niñez, cobertura previsional, entre otros).

A continuación miraremos algunos elementos particulares, que proponen novedades en relación a los sentidos que se plantean desde las políticas y las distinciones conceptuales presentadas, así como también contradicciones que indican continuidad de ciertos lineamientos de los organismos internacionales. Consideraremos para el análisis el “Argentina Trabaja” del MDS y el “Jóvenes con Más y Mejor trabajo” del MTEySS.

Por una parte, el “Argentina Trabaja” se presenta como una política de economía social, regulando en el ámbito de lo socio-productivo. Estos emprendimientos económicos asociativos, promocionados desde la política, posibilitan la reproducción de la vida de sus integrantes, recibiendo prestaciones típicamente económicas (como subsidios o créditos) que contribuyen a la producción para el mercado. Así, operando en la esfera primaria de la distribución del ingreso, característica no propia de las políticas sociales, las fronteras con las políticas económicas se vuelven difusas.

Por otra parte, retomando a Cortes y Marshall (1993), podemos analizar también a las políticas de economía social como reguladoras de la oferta de trabajo, partiendo del supuesto de que la población beneficiaria se compone de desempleados que presionan en el mercado de trabajo. El Estado aparece descomprimiendo dicho mercado desde la promoción de otras formas de organizar el trabajo y resolver la reproducción de estos trabajadores.

Esta novedad en la definición de las nuevas políticas sociales aparece en la Resolución 3182/2009 del mismo MDS, donde asume su carácter redistributivo y en plena articulación con el resto de Ministerios, entre ellos Economía.

“Consolidar un mecanismo central de **redistribución del ingreso**, propiciando de esta forma al empleo como instrumento de integración social, [...] teniendo en cuenta que no hay política social transformadora de la realidad que no se sustente en el trabajo digno” (MDS, 2009: 2).

“Resulta imperioso y necesario considerar a los bienes públicos como valores sociales, evitando concepciones fragmentarias del todo social. La perspectiva debe realizarse como proyecto integral, dado que las personas lo son, para lo cual **es necesario articular la política social con la política económica [...] vinculando lo social a una política que no se escinde de lo económico y lo productivo**” (MDS, 2009: 5)

Estas características y definiciones interpelan algunos de los conceptos planteados, a su vez que develan ciertas contradicciones. Si consideramos a los emprendimientos económicos asociativos como la población-objeto de la política, en términos amplios, éstos constituyen “un determinado sistema socioeconómico, con un marco institucional, un sistema cultural y de valores, relaciones sociales de producción y distribución, una dimensión organizativa, relaciones de poder, que definen condicionamientos sociales e históricos” (Buffa y Tomatis, 2011: 6). Es decir, son sujetos sociales objetivamente colectivos en tanto comparten con otros condiciones y condicionantes, posiciones en la estructura social, prácticas. Estos sujetos sociales son parte “de los procesos sociales y políticos de los cuales esas políticas son momento y expresión” (Danani, 1996: 14). Por ello podemos entender esta orientación en las políticas, en buena medida, como resultado de iniciativas asociativas espontáneas en diversos movimientos u organizaciones sociales que surgen como estrategias de sobrevivencia frente a la crisis del RSA anterior y los significativos niveles de desempleo.

“El objetivo principal del presente Programa es la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores. Asimismo y como objetivo indirecto, el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” (MDS, 2009: 10)

En tanto, si reconocemos a los efectivos beneficiarios/destinatarios de la política nos encontramos con algunas características particulares históricas o términos/conceptos en las políticas sociales que intervienen sobre el desempleo: los pobres. El MDS considera para definir a los destinatarios la Resolución 2458/2004, normativa que unifica las solicitudes, trámites y otorgamiento de subsidios: “El fundamento para el otorgamiento de subsidios a personas físicas es la vulnerabilidad social, originada en problemas sociales, económicos, de salud, de carácter emergente” y en el caso de

subsidios institucionales para aquellos “que agrupen sectores de la población de alta vulnerabilidad social y población en general con necesidades básicas insatisfechas” (MDS, 2004: 5-6).

Estas características desde las que se encuadra a los integrantes de los emprendimientos socio-productivos proyectan a la política en tanto “superación de la pobreza”, lo que en parte subsume los objetivos políticos planteados a los discursos que se despliegan desde los organismos internacionales de crédito. En la siguiente cita del Banco Interamericano de Desarrollo vemos claramente la perspectiva que subyace en dichos organismos:

“La pregunta sobre cómo superar la pobreza debería comenzar por indagar acerca de cómo promover la inclusión económica de los pobres en tanto productores y beneficiarios de la riqueza generada [...] Se llega finalmente a constatar la necesidad de crear y ampliar las oportunidades económicas de los pobres” (BID, 2006: 18)

Por otra parte, nos interesa hacer algunas referencias al “Jóvenes con más y mejor trabajo”. Aquí nos encontramos con un programa con características tradicionales de políticas destinadas a los desempleados.

En términos generales, tomando a Cortes y Marshall, es una intervención social del Estado que “contribuye a adaptar el volumen y calidad de la oferta de la fuerza de trabajo a los requerimientos de la acumulación” (1993: 7). Esto lo observamos a partir de la delimitación del problema en la empleabilidad y desde las estrategias que el programa desarrolla en lo que podríamos denominar “estilización del sujeto empleable”: educación en calificaciones requeridas por el mercado de trabajo, desarrollo de habilidades para insertarse en el mercado, certificación de competencias laborales.

444

Para este periodo de amesetamiento de la tasa de desempleo, bajo los objetivos de disminuir el desempleo, reducir la pobreza y generar inclusión social, se profundizan las estrategias de política en aquellos grupos de la clase trabajadora con mayores problemas en el mercado de trabajo, los jóvenes. Bajo la lógica de una política activa de empleo se generan una serie de acciones para mejorar sus condiciones de empleabilidad para su próxima inserción laboral. Por otra parte, la política impacta sobre la dinámica del mercado de trabajo con una baja en la oferta de trabajo.

Mirando algunos detalles, a nuestro criterio, el elemento más sensible de la política es el concepto de empleabilidad, el cual ha sido discutido a lo largo de su trayectoria y ha sido definido desde diversas perspectivas. Para este caso parecería primar una perspectiva de la empleabilidad que pone la responsabilidad en el sujeto (falta de competencias, falta de experiencia, déficit educativo) y no en la dinámica misma del mercado de trabajo marcada por los procesos de acumulación y la lógica del capital.

Siguiendo a Pérez (2005) se mantiene en toda su vigencia la mirada adoptada por diferentes organismos internacionales (BM, CEPAL, OIT). Esta perspectiva de la empleabilidad pone al sujeto como responsable de su situación de desempleo y supone que con el mejoramiento de “sus activos” estará en condiciones de una próxima inserción laboral. El Estado aparece aquí en su rol de capacitador y orientador en el trayecto de estos individuos desocupados.

Por su parte, algunos autores como Fernández Soto y Tripijana sostienen que este tipo de medidas de políticas asignan una creciente importancia a la noción de capital humano, “imputan a los

pobres un comportamiento que deben modificar para mitigar su pobreza, y en tal sentido sostienen que la política social debe generar incentivos para que esos cambios se produzcan. Se exigen condicionalidades para la recepción de bienes que implican la modelación de los comportamientos sociales” (2009: 33).

Analizamos algunos elementos que nos permiten marcar claras distinciones entre la etapa neoliberal en Argentina y el actual proceso de desarrollo con inclusión basada en el trabajo. Ello no implica entender que se han dado transformaciones radicales, aún encontramos condicionantes que dialécticamente juegan en la relación Estado-mercado-sociedad.

Conclusión

Como reflexiones preliminares en torno al análisis de la articulación entre políticas sociales y económicas; hemos identificado distintos rasgos que expresan tanto importantes intenciones de ruptura como así también aspectos que permiten identificar continuidades en relación al régimen anterior.

Para comprender este momento histórico y sus condiciones objetivas de desarrollo, es importante recuperar algunos elementos teóricos-políticos respecto del Estado, la compleja relación-Estado en sus componentes de idealidad y materialidad. La idealidad de un Estado construido por la acción política que expresa intenciones de un nuevo modelo y una materialidad signada por la contradicción de dar continuidad a un sistema y modo de organización social. “En la medida que la lucha política-ideológica se transforma en decisión gubernamental, inmediatamente se transforma en materia estatal (recursos financieros, leyes, documentos), pero ello no implica el deshacerse de la materialización adquirida históricamente” (Becerra y Tomatis, 2011: 15). Esta materialidad (y a su vez la idealidad) también está signada por los condicionantes internacionales, tanto económicos como políticos: la crisis económica internacional, el poder factico de las empresas transnacionales, la influencia discursiva y coercitiva de los organismos internacionales, y por supuesto, la lógica de la acumulación a nivel mundial. Así juega la autonomía relativa del Estado.

Acordamos para todo el periodo en estudio que, en nuestro país, el mercado de trabajo vuelve a organizarse alrededor del trabajo asalariado tanto desde la política económica de reactivación de la producción, así como por una serie de medidas tendientes a la promoción y protección de la industria y de los trabajadores ocupados, y ahora también desocupados. Esto se refleja en los esfuerzos de reorientación en la conceptualización de las políticas y, con ello, del rol de Estado en la mediación economía-política, estilizando pautas que definen el un nuevo paradigma de desarrollo y, como lo marcamos, características en la acumulación que signan un nuevo RSA.

En este marco, entendemos al trabajo como el gran articulador entre las políticas económicas, sociales y laborales, la “inclusión social vía el trabajo”. Ésta tal vez sea la clave tanto política como teórica que ha transformado (y transforma) la realidad de miles de trabajadores en la Argentina contemporánea y que interpela al pensamiento académico.

Bibliografía

- Agis, Emanuel, Persia, Juliana y Ruiz Malec, Mara (2010) "Políticas de protección del empleo frente a la crisis". Nota Técnica N° 38 del Informe Económico N° 74, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires
- Antunes, Ricardo (2005) *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Ediciones Herramienta, Taller de Estudios Laborales, Buenos Aires.
- Arceo, Nicolás, Gonzales, Mariana, Mendizabal, Nuria y Basualdo, Eduardo (2010) *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. CIFRA-CTA, Editorial Atuel, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2007) "Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía", Documento de Trabajo N° 1, Maestría en Economía Política Argentina, FLACSO.
- _____ : (2009) "Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas". En Arceo, E. y Basualdo, E. (comp.) *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*, CLACSO, Buenos Aires.
- Becerra, Natalia y Tomatis, Karina (2011): El Estado y las Políticas Públicas. Una búsqueda en la relación de lo económico y lo político; ponencia presentada en V Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos, Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires, 15 al 17 Septiembre 2011
- Becerra, Natalia y Tomatis, Karina (2013) "Dos momentos de definiciones en las políticas orientadas a los desempleados en la posconvertibilidad". En Morón y Roitman (comp) *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea: debates teóricos y estudios empíricos*. Universitas - Editorial Científica Universitaria
- Buffa, Adolfo y Tomatis, Karina (2011) "Los debates en torno a la economía social ¿superación de la pobreza?". Ponencia presentada en 7° Seminario Internacional PROCOAS-AUGM. Universidad de Santiago de Chile. Mimeo.
- Caro, Rubén y Morón, Silvia (2013) "Régimen Social de Acumulación: historia política y económica de un concepto". En Morón y Roitman (comp) *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea: debates teóricos y estudios empíricos*. Universitas - Editorial Científica Universitaria
- Danani, Claudia (1996) "Algunas aproximaciones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto". En Hintze, S. (comp) *Políticas sociales: contribuciones al debate teórico-metodológico*. Eudeba-CEA, Buenos Aires.
- _____ : (2004) "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social". En Danani y Coraggio (comp) *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales*. Altamira Editores, Buenos Aires.
- Diamand, Marcelo (1973) *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Fernández Soto S. y Tripiana, J (org) (2009) *Políticas Sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual*. Espacio editorial. Bs.As.
- García Linera, Álvaro (2010) *El Estado. Campo de lucha*. Muela del Diablo Editores, Comuna, CLACSO, La Paz, Bolivia.
- González, Mariana (2011) Los límites del patrón de crecimiento para la creación de empleo. *Revista de economía política: Aportes para el cambio*, N° 1.
- Grassi, Estela (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I y II*. Editorial Espacio. Bs As.
- Lindenboim, Javier y Danani, Claudia (2002) "La escasez de lo que sobra: sobre la articulación

entre políticas económicas y políticas sociales”. Presentado en el *I Congreso Nacional de Políticas Sociales*, AAPS/Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.

Panigo, Demián, y Chena, Pablo (2011) “Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-convertibilidad”. En *Ensayos en honor a Marcelo Diamand: las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. Buenos Aires: Miño y Davila : CEIL PIETEE CONICET ; Universidad Nacional de Moreno.

Perez, Pablo (2005) “Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in) empleabilidad”. En Neffa y otros (comp) *Desequilibrios en el Mercado de trabajo argentino. Los desafíos de la posconvertibilidad*. Asociación Trabajo y Sociedad; CEILPIETTE- CONICET. Buenos Aires.

FUENTES

BID (Agosto 2006) *Políticas efectivas para erradicar la pobreza: desafíos institucionales, de diseño y de monitoreo*. Engel, Wanda y Vélez Carlos Eduardo (editores). Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Washington

MDS Resoluciones N° 2476/2010; N° 3182/2009; N° 2458/2004; N° 1375/2004.

MTEySS Resoluciones N° 497/2008; N° 256/2003.