

Estado y Desempleo en tiempos de transición: El entramado de las Políticas Económicas, Sociales y de Empleo en Argentina (2003-2013)

Becerra, Natalia Soledad¹ y Tomatis, Karina Lorena²

Resumen

El presente trabajo presenta algunas reflexiones en torno a la articulación entre la política económica –especialmente políticas cambiarias y contracíclicas- y las políticas sociales y laborales dirigidas a los desempleados en Argentina, en el periodo de posconvertibilidad.

Nuestro periodo de estudio comienza con el fin del régimen de convertibilidad que da inicio un nuevo régimen social de acumulación asentado en un tipo de cambio devaluado que dota de competitividad a la producción local. Este proceso implicó ciertos cambios en los posicionamientos del Estado en relación al mercado de trabajo y al desempleo. Dentro del periodo, se identifican dos momentos caracterizados por un cambio en su dinámica, que reflejan tanto cuestiones estructurales como acontecimientos coyunturales, frente a los cuales el Estado Nacional desplegará diferentes estrategias de políticas.

Nuestro interés es presentar, en un acercamiento exploratorio, la evolución de la tasa de desempleo y el movimiento de distintas políticas económicas, sociales y laborales que se dirigen a impactar sobre el mercado de trabajo, en particular en la población desempleada. A partir de ello, analizaremos cómo en la actualidad no es posible separar las intervenciones económicas, sociales y laborales, ya que ellas se proponen como parte de un modelo de desarrollo de inclusión social vía el trabajo/empleo; y de este modo, recuperaremos la discusión teórica sobre la relevancia de la articulación entre economía y política.

¹ Institución de Pertenencia: Escuela de Trabajo Social (FDyCS) y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

² Institución de Pertenencia: Escuela de Trabajo Social (FDyCS), Facultad de Filosofía y Humanidades y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Introducción

La presente ponencia presenta los primeros avances del proyecto de Investigación "*Estado y Desempleo en tiempos de transición: El entramado de las Políticas Económicas, Sociales y de Empleo en Argentina (2003-2013)*", que 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.

La misma es una continuidad de la investigación "Estado y desempleo en tiempos de transición: políticas sociales y laborales orientadas a intervenir sobre el desempleo en Argentina"³. En el mismo, realizamos una sintética caracterización de las transformaciones en la forma que asume el Estado nacional en la Argentina de la posconvertibilidad y cómo se expresa desde sus principales políticas sociales y laborales dirigidas a intervenir sobre el desempleo para el periodo 2003-2013, identificando dos momentos en la evolución del mercado de trabajo, en función de los movimientos y características que asumió el desempleo y de las formas que adoptaron estas políticas mencionadas.

A partir de este proceso, se pone en evidencia- no sólo teórica sino políticamente- la necesidad de leer de manera articulada el fenómeno del desempleo y de las políticas dirigidas a intervenir sobre sus expresiones con las medidas de política económica adoptadas por el Estado Nacional. En el periodo bajo análisis, no es posible separar estas intervenciones (económicas, políticas, laborales), ya que ellas se proponen como parte de un modelo de desarrollo de inclusión social vía el trabajo/empleo, lo que conceptualmente nos remite a la rearticulación entre la política y la economía. Estas esferas en una economía de mercado, aparecen como instituciones separadas, pero en una sociedad donde lo económico se subordina a las relaciones sociales y políticas necesariamente se articulan (Polanyi, 1944).

En este momento histórico, que denominamos posconvertibilidad -para diferenciarlo de la etapa anterior caracterizada por el sostenimiento de un tipo de cambio fijo a partir de la ley de convertibilidad⁴-, diversos factores nos permiten afirmar que se da el fin de un régimen social de acumulación o, siguiendo a Basualdo (2009), del patrón de acumulación por valorización financiera⁵ para dar comienzo a un periodo de transición donde convergen nuevos fenómenos

³ Proyecto de investigación Categoría B aprobado por Secyt, Convocatoria 2012-2013.

⁴ Más allá de considerar la convertibilidad como una de las principales características del modelo de acumulación anterior, entendemos que esta etapa se extiende desde mediados de la década de 1970 con la instauración de lo que denominamos régimen de acumulación por valorización financiera.

⁵ El régimen de acumulación por valorización financiera, según el autor, tiene fecha de nacimiento con la irrupción de la dictadura militar en marzo de 1976 con políticas monetaristas que transforman la estructura económica y social. La

económicos, políticos y sociales. Esta es una etapa en la que se destaca el dinamismo de la economía con un cambio de eje en la acumulación hacia la economía real con la reactivación de la producción de bienes industriales para la demanda interna, y una serie de medidas que configuran el nuevo régimen como la renegociación de la deuda externa, el desendeudamiento y enfrentamiento con el FMI, la reconstrucción de la legislación y derechos de los trabajadores, la recuperación del nivel de empleo y mejora relativa del salario real, la re-estatización del sistema previsional, una política de ingreso hacia los sectores desocupados y trabajadores no registrados por ampliación del régimen de asignaciones familiares (Asignación Universal por Hijo), entre otras.

Como todo periodo de transición, se encuentra condicionado por importantes límites estructurales dados tanto por continuidad del patrón de acumulación anterior, como por condicionantes históricos. Expresiones claras se identifican en el proceso de concentración y extranjerización de la economía (Arceo, et. al., 2010) y una estructura económica desequilibrada⁶ (Diamand, 1973), a lo que se suman cuestiones coyunturales, como la compleja crisis internacional y su impacto en países que se sostienen bajo históricas relaciones de dependencia con los países centrales. Ello se refleja en una distribución del ingreso aún regresiva que evidencia el peso del capital en la apropiación del excedente⁷, pese a la mejora de las condiciones objetivas de los trabajadores y los sectores más relegados (Basualdo, 2009).

Nuestro interés es presentar, en un acercamiento exploratorio, la evolución de la tasa de desempleo y el acompañamiento/movimiento de distintas políticas económicas, sociales y laborales que se dirigen a impactar sobre el mercado de trabajo, en particular en la población desempleada. A partir de ello, analizaremos cómo en la actualidad no es posible separar las intervenciones económicas, sociales y laborales, ya que ellas se proponen como parte de un modelo de desarrollo de inclusión social vía el trabajo/empleo desde la propuesta del Gobierno Nacional; y de este modo, recuperaremos la discusión teórica sobre la relevancia de mirar la articulación entre economía y política.

valorización financiera del capital es el "eje ordenador en las relaciones económicas" (Basualdo, 2006) con este sector como el articulador y asignador del excedente, con el desarrollo de una diversidad de estrategias de acumulación sin asiento en la economía real.

⁶ Siguiendo a Diamand (1973), Argentina cuenta con una estructura productiva particular donde coexiste un sector exportador primario con altos niveles de productividad, junto a un sector industrial de menor productividad a la internacional lo que eleva sus precios respecto de los internacionales. Además, este último requiere de la adquisición de materias primas y bienes de capital importado, lo que su desarrollo lleva a permanentes desequilibrios del sector externo, una "divergencia entre el desarrollo interno y la capacidad de generar divisas". De allí la devaluación del tipo de cambio se constituya en uno de los elementos de política económica más sensible.

⁷ El incremento del salario real y la ocupación en términos absolutos, lo que conforma la masa salarial, creció un 16% en el periodo 2001-2007, por debajo del incremento del PBI que ascendió al 31% (Azpiazu y Schorr, 2010).

El Estado y la articulación entre economía y política

Tal como hemos definido precedentemente, entendemos que nos situamos en un periodo de transición en miras a la consolidación de un nuevo Régimen Social de Acumulación. La noción de régimen social de acumulación dominante refiere "a 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" (Basualdo, 2007: 6).

Es por ello, que en nuestro trabajo centramos la atención en las políticas sociales, laborales y de empleo, en tanto ciertas funciones del Estado que van configurando el rol que desarrolla en distintos periodos históricos, siendo las políticas públicas uno de los mecanismos, aunque no excluyentes, a través de los cuáles se normalizan, codifican y/o constituyen ciertas condiciones sociales, políticas, económicas.

Es necesario conceptualizar a las políticas sociales como las intervenciones sociales del Estado orientadas a las condiciones de vida y reproducción de los sectores sociales operando en la distribución secundaria del ingreso, distinguiéndolas de las políticas económicas⁸ que forman parte de la configuración del proceso de producción, en una distribución primaria de los factores. En tanto, las políticas laborales 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 las fronteras de los condicionantes de la estructura económica que permiten ser permeados por el Estado.

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

Reconocemos que estas políticas sociales, laborales y económicas se articulan diferencialmente en el marco de las formas que asumen los Estados en cada RSA. En esta misma línea, aunque a través de su propia conceptualización, Neffa, Brown y Lopez sostienen

⁸ Siguiendo a Lindenboim y Danani (2002) entendemos como políticas económicas "el conjunto complejo de acciones emprendidas desde el aparato del Estado, y específicamente desde el nivel gubernamental, destinado 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". Aquí se encuadrarán políticas monetarias, cambiarias, fiscales, productivas, impositivas, entre otras.

que “la coherencia y correspondencia entre los modelos de desarrollo y las políticas de empleo que se ponen en práctica con muchas variantes” pudiendo constatar “una gran diferencia entre las políticas implementadas durante la convertibilidad y la posconvertibilidad” (2012: 5)

Desde estos elementos, observamos que los cambios en los posicionamientos del Estado en relación al mercado de trabajo y al desempleo, vuelven a poner en debate las funciones que le competen a un Estado que se redefine al cambiar el régimen de acumulación. Siguiendo a García Linera (2010), la relación social desde la que se define el Estado, “relación-Estado”, se traduce en una estructura de relaciones políticas territorializadas y, por lo tanto, un flujo de interrelaciones y de materializaciones pasadas de esas interrelaciones referidas a la dominación y legitimación política. Es aquí donde cristaliza en los momentos de transición una paradoja, el Estado con toda su materialidad (administrativa, física, territorial, etc.) se presenta desde una totalidad idealista dada por la acción política, generando un campo de lucha política que disputa a dicha materia con efecto social pero a su vez es marco de garantía para la continuidad y reproducción del sistema. Al hablar de la dominación política que supone el aparato estatal, y las relaciones de producción que lo configuran aparecen imbricadas, en la propia constitución del aparato estatal (y en su materialidad), las dimensiones de lo político y económico.

Sin embargo, muchas han sido las vertientes que han nutrido las conceptualizaciones sobre el Estado, y sobre las funciones que le competen en relación a la regulación de las relaciones de producción, el mercado de trabajo y la intervención social sobre las condiciones de vida de la población; y con ello también en relación a la forma que asume este Estado en la articulación economía-política. Estas construcciones teóricas, tienen su impacto en la vida política ya que nutren conceptualmente las agendas y decisiones gubernamentales.

A modo de breve reseña señalamos, que desde los años '80 y '90, las conceptualizaciones del Estado se encontraban estrechamente ligadas a la teoría económica neoclásica; en esta perspectiva la sacralización de la eficacia de los mercados (mérito neoliberal) junto al redescubrimiento de la categoría sociedad civil dieron cuerpo a un conjunto de argumentos teóricos que sostienen, como lo denominó Peter Evans (1996), el “eclipse del Estado”. Esta perspectiva también fue definida con la noción, de Estado mínimo; al que subyacían mecanismos de re-privatización de funciones sociales y económicas del Estado que fueron transferidas 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) solamente quedando en manos del Estado respuestas focalizadas y de emergencia, como sinónimo de Política Social.

Para esta década, nos situamos siguiendo a Basualdo (2009), en un Régimen Social de

Acumulación por Valorización Financiera⁹; en esta coyuntura la profundización del modelo neoliberal y la reforma del Estado implicó consecuentemente transformaciones estructurales en el mundo del trabajo y con ello, en las políticas tendientes a atender el desempleo¹⁰.

En el marco de estos procesos de reforma del Estado y reforma laboral, la red de derechos y protecciones construidas dentro del sector de la Seguridad Social, sufre un embate histórico y el sector de la Asistencia cobra centralidad en la atención del desempleo, produciéndose lo que Grassi (2003) denominó como asistencialización del desempleo. Trabajo y Pobreza -categorías históricamente construidas como opuestas- dejan de ser antagónicas y pasan a ser objeto de un campo de políticas asistenciales de empleo¹¹.

En relación a las políticas,

“predominaron una gran cantidad de políticas muy heterogéneas en cuanto al número de beneficiarios y al presupuesto asignado, sin mucha articulación o coordinación entre ellas; por lo general focalizadas y de naturaleza pasiva (es decir actuaban sobre la oferta de fuerza de trabajo), sin otorgar protección social. Los beneficios eran de un monto escaso; para percibirlos los “punteros” en el nivel de los municipios y regiones jugaban un papel determinante (exigiendo coimas, retornos). Las políticas cumplían la función de contención social. [...] Los beneficiarios debían insertarse en puestos de trabajo de carácter precario y temporario, ofrecidos en el sector público u ONG (en la escala local) llevando a cabo trabajos que requerían pocas calificaciones y brindaban reducidas posibilidades de aprendizaje profesional.” (Neffa, Brown y López, 2012: 5)

Para este periodo, las fronteras entre una modalidad de intervención de las políticas sociales -en tanto asistencias, atención y contención de los grupos poblacionales más vulnerables- y las políticas de empleo se tornan difusas y las acciones contempladas en cada una de ellas se articulan en la intención de dar respuestas a las necesidades más acuciantes del

⁹ El régimen de acumulación por valorización financiera, según el autor, tiene fecha de nacimiento con la irrupción de la dictadura militar en marzo de 1976 con políticas monetaristas que transforman la estructura económica y social. La valorización financiera del capital es el “eje ordenador en las relaciones económicas” (Basualdo, 2007) con el sector financiero como el articulador y asignador del excedente y permeando el comportamiento de las grandes firmas económicas que desarrollaron una diversidad de estrategias de acumulación no precisamente asentadas en la economía real.

¹⁰ Existen numerosos trabajos sobre Política de empleo desde diferentes perspectivas. Lo Vulo (2001); Britos y otros (2005, 2006); Goren (2005); Lucero y Graffigna (2005), Cárcar (2006)

¹¹ Notas tomadas del Seminario de Políticas Sociales comparadas por sector. Maestría de Trabajo Social UNC. Prof. Danani Claudia; Junio 2012.

momento.

Fue una de las estrategias de mayor eficacia en la época neoliberal el divorcio entre política económica-política social; 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. Asimismo, la despolitización, como elemento de la política pública, tenía como objetivo armonizar las manifestaciones conflictivas de la cuestión social y con ello crear condiciones propicias que garantizaran las necesidades del proceso de acumulación (Becerra, 2009).

En palabras de Lechner (2005)¹² la estrategia neoliberal toma al mercado como principio constitutivo de la reorganización social, su resultado ha sido no sólo la expansión de la economía capitalista de mercado, sino también y por sobre todo la instauración de una verdadera sociedad de mercado. Es decir, una sociedad donde los criterios propios de la racionalidad de mercado permean todas las esferas de la vida política y social.

Para la Argentina de la posconvertibilidad, nos encontramos en el comienzo de un periodo de transición, en contraposición al periodo de acumulación por valorización financiera, que implica 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, momento de la materialidad del Estado. Esta transición se da a partir de 2003, con el gobierno de Néstor Kirchner, quien adopta una serie de reformas que implicaron “un ensanchamiento de la autonomía del sistema político respecto al poder establecido” (Basualdo, 2009).

Asistimos a una nueva 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”; lo cual conlleva nuevas orientaciones en la definición y configuración de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

En el marco de estos cambios, 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. En palabras de Deibe¹³:

“la idea central es reconstruir un capitalismo nacional que regenere la recuperación de una sociedad integrada, con empleo, con salarios

¹² citado en Becerra y Tomatis, 2011:6.

¹³ Secretario de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) Cita extraída de Deibe Enrique (2008), *Revista de Trabajo*, Año 4, N° 6, diciembre; citado en Neffa

dignos y protección social que permitan al mismo tiempo alternativas de reinstalación de una movilidad social ascendente. En este escenario el trabajo es el gran ordenador social y el estado cobra un papel principal. Esto significó situar al empleo en el centro del modelo de crecimiento, y constituirlo en eje de las políticas económicas y sociales” (citado en Neffa y Brown; 2011; p7)

Estos objetivos se reflejan –conservando los elementos contradictorios propios de los Estados capitalistas- en los esfuerzos de reorientación en la conceptualización de las políticas y, con ello, del rol de 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.

Hoy, en Argentina, los discursos y conceptos que se expresan en estas políticas vuelven a definir al trabajo como articulador de la vida económica y social, planteando en sus objetivos la inclusión social vía el trabajo/empleo. Claramente lo expresa el MTEySS¹⁴: “Basado en un modelo de desarrollo democrático e inclusivo desde la articulación de las políticas macroeconómicas con las laborales y sociales”. En este marco, la relación entre políticas sociales y políticas de empleo comienza a ser redefinida desde los organismos de gobierno y a delinearse cuáles son los elementos centrales para cada de ellas, diferenciando nuevamente las lógicas y sectores de política que se abordarán desde los diversos sectores estatales, expresados en los diversos Ministerios.

El elemento que interesa poner en debate es la re-articulación entre las esferas de lo económico y lo político, que en términos empíricos (y políticos) implica re-discutir la orientación general de las intervenciones sociales del Estado como parte constitutiva de un nuevo modelo de desarrollo (social, político económico etc.) para el país. Esta discusión no sólo tiene relevancia política sino que conceptual y teóricamente nos remite a la rearticulación entre estas esferas (la política y la economía); esferas que en una economía de mercado aparecen como instituciones separadas, pero para una sociedad donde lo económico se subordina a las relaciones sociales y políticas necesariamente se articulan (Polanyi, 1944).

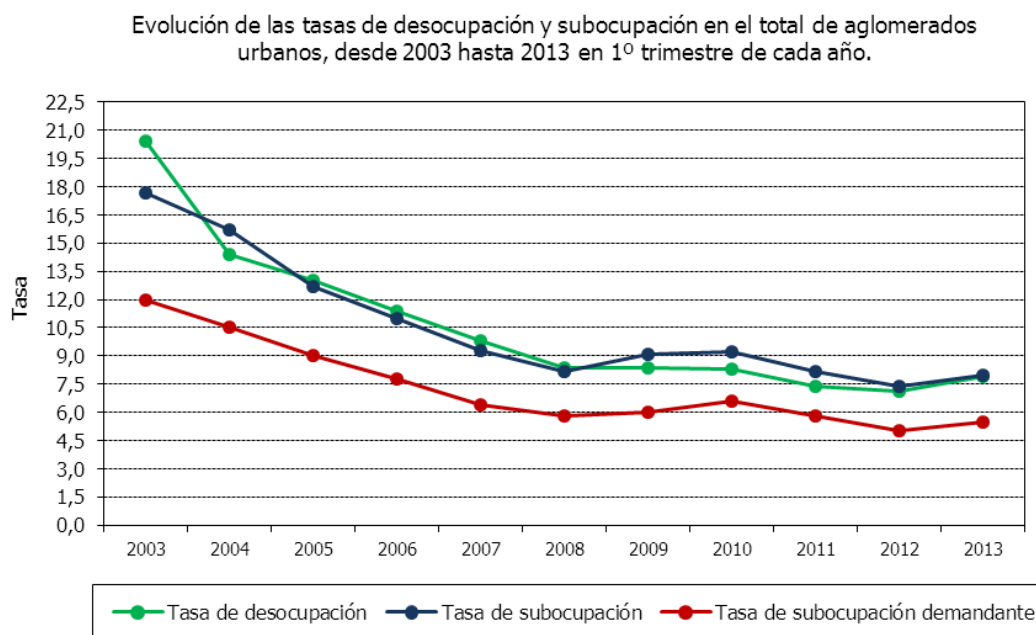
Esta compleja relación entre desempleo y Estado es nuestro objeto de análisis, en tanto relación que asume ciertas características en los momentos identificados dentro del periodo de estudio, donde el comportamiento del mercado de trabajo evidencia diferentes condicionantes de la estructura económica e implica cambios de estrategias en términos de políticas, tal como lo desarrollaremos a continuación.

¹⁴ Presentación del Programa SCyE en la página web del MTEySS, www.trabajo.gob.ar

La evolución del mercado de trabajo en la posconvertibilidad

Como lo anunciamos previamente, con el fin del régimen de convertibilidad comienza en la Argentina un nuevo régimen social de acumulación asentado en un tipo de cambio devaluado que dota de competitividad a la producción local. A partir de la modificación del tipo de cambio desde 2002, se produce 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. De esta forma, se produce una rápida expansión de los sectores productores de bienes y también de servicios, aunque en menor medida en estos últimos, explicada por la mejora en la competitividad por el tipo de cambio devaluado y el elevado nivel de capacidad ociosa, lo que impulsa el crecimiento sostenido del PBI con una recuperación del empleo. Esta recuperación fue liderada por los sectores productores de bienes mano de obra intensivos (Arceo y González, 2011).

Gráfico N°1



Fuente: Indec (2014)

Estos cambios en el mercado de trabajo se traducen en una significativa reducción de los niveles de desempleo. 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%¹⁵ (INDEC, 2014).

¹⁵ 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.

Si miramos el mercado de trabajo en el periodo bajo análisis podemos identificar dos momentos caracterizados por un cambio en la dinámica del mismo, que reflejan tanto cuestiones estructurales como acontecimientos coyunturales, frente a los cuales el Estado Nacional desplegará diferentes estrategias de políticas. En un primer periodo que va desde el año 2003 al 2007 se da un importante crecimiento con altos niveles de generación de empleo, acompañado de una reorientación de las políticas asistenciales que venían desarrollándose en el modelo de acumulación anterior. 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-.

A continuación analizaremos por periodo la evolución del mercado de trabajo mirando el desarrollo y articulación de las distintas políticas económicas, sociales y de empleo. Si bien entendemos que el Estado no desarrolla una coordinación estricta de las políticas, ciertos objetivos, líneas de trabajo y acciones serán observadas como parte de un mismo “proyecto político” que se propone esta articulación. Como lo dijera Néstor Kirchner en su discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa el 25 de mayo de 2003 para los años que inician el Estado Nacional procurará *“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”*. En cierta medida, las políticas se pondrán a contribuir a este objetivo.

Periodo 2003-2007: crecimiento con empleo

El inicio de esta etapa de transición hacia un nuevo régimen de acumulación se da particularmente desde el año 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner. Si bien tiene como elemento determinante la salida devaluatoria aplicada a inicios del año 2002 sobre tipo de cambio que durante diez años se había mantenido fijo; la modificación del tipo de cambio fue una de las principales medidas que traccionó en los años siguientes la tasa de crecimiento económico a través de la reactivación de la actividad productiva e industrial. En conjunto, se dio una paulatina recomposición de algunos de los derechos sociales y laborales que habían sido devastados desde las reformas iniciadas en la última dictadura cívico-militar y profundizadas en la década de 1990, lo que se reflejó principalmente en cambios en las condiciones de vida de los trabajadores.

En estos años se observará la demanda agregada como la variable más dinámica y dentro de ésta la inversión bruta fija, particularmente con la incorporación de maquinaria y equipo, a la cual se le suma un impulso del consumo privado (Basualdo, 2011).

A las condiciones internas que, según a Basualdo (2011), logran una “autonomía relativa” del poder financiero mundial, se suma la contribución de las exportaciones que se ven

favorecidas por elementos internacionales como los precios elevados para los productos primarios de exportación, expresados en una mejora de los términos de intercambio en favor de los bienes primarios, y la existencia de tasas de interés reducidas¹⁶ (González, 2011), lo cual evita el estrangulamiento externo y permite un superávit comercial que dota de importantes reservas de divisas que ayudan a evitar movimientos desestabilizadores.

Pero también es importante resaltar los límites estructurales que básicamente no se modificó de la etapa anterior. El proceso de concentración y extranjerización de la cúpula empresaria, con importantes tasas de rentabilidad, se mantuvo sin significativos cambios cuantitativos en el valor agregado que aportan sobre el PBI, aunque si encontramos una transformación cualitativa, que acompaña la transformación de la economía de posconvertibilidad, con ampliación del peso en el sector industrial y en la producción de petróleo y derivados en desmedro de los sectores de servicio y comercio (Arceo et al., 2010). Por otra parte, como parte de las contradicciones del periodo, si bien se dan cambios positivos tanto en el mercado de trabajo como en las condiciones objetivas de los trabajadores y los sectores más relegados no se traducen en los mismos términos en la distribución del ingreso. Frente al incremento del salario real y la ocupación en términos absolutos, la masa salarial creció pero por debajo del incremento del PBI en el periodo 2001-2007. Esto muestra en términos relativos mejores condiciones para el capital en cuanto a apropiación del excedente (Basualdo, 2009).

Más allá de estas observaciones, en el mercado de trabajo se observa un importante incremento del empleo lo que contrajo la tasa de desocupación significativamente, hasta llevarla a niveles de un dígito en el año 2007. Para el primer trimestre del año 2003 la tasa de desocupación ascendía al 20,4%, mientras la tasa de subocupación al 17,7% (12% de subocupación demandante y 5,7% no demandante), hasta llegar a niveles inferiores al 10% en ambos casos para el primer trimestre del 2007, valores que se mantienen estables hasta la actualidad (INDEC, 2014) como se muestra en el Gráfico N°1.

La tracción del crecimiento económico sobre los niveles de empleo puede observarse en los altos niveles de la elasticidad empleo-producto para los años 2003-2007, con un promedio de 0,52%¹⁷ de incremento de la población ocupada por cada punto porcentual de incremento del producto bruto. Para el periodo 1991-1994 el indicador ascendía a 0,15% y para los años comprendidos entre 1991-2001 a 0,25%. En los años de convertibilidad la mayor incidencia en

¹⁶ Las tasas de interés a nivel internacional se la puede considerar un elemento exógeno que contribuyó al crecimiento del producto en Argentina, como estimulante de la inversión productiva. Para el periodo bajo análisis tanto las tasas de interés internacionales fueron sustancialmente más bajas que las de la década de 1990 y como su reflejo en menores tasas a nivel local, que en algunos momentos llegaron a ser negativas en términos reales (Campos, González y Sacavini, 2010).

¹⁷ La elasticidad empleo-producto llega a tomar valores de 0,96% en el año 2003 y de 1,18% para el 2° trimestre del año 2004 (MECON, 2005).

los puestos de trabajo creados fueron sobre el sector servicios, mientras se daba la destrucción del empleo industrial (MECON, 2005). En el periodo que nos interesa se crearon aproximadamente 3,2 millones de puestos de trabajo, acompañado de un incremento del empleo pleno, es decir la cantidad de trabajadores que trabajan más de 35 horas semanales, lo que impacta en la tasa de subocupación contrayéndola de un 17,7% de la población económicamente activa a un 9,3% (ver evolución en el Gráfico N°1).

En esta dinámica de crecimiento económico-crecimiento del empleo nos encontramos con algunas características a mencionar. La industria junto a la construcción explican el 50% de los nuevos puestos de trabajo¹⁸. El crecimiento de la industria en el periodo bajo análisis es de aproximadamente el 41%, revirtiendo la tendencia experimentada por el sector desde la década de 1970 donde fue perdiendo participación relativa en el producto (Santarcángelo, Fal y Pinazo, 2011). Por su parte, la construcción lo hizo en un 102%, crecimiento que se explica en los primeros años posdevaluatorios (2002-2003) por el significativo efecto riqueza en los sectores de ingresos medios y altos que frente a la instauración del corralito y la caída de la demanda de dinero como reserva de valor se vuelcan al consumo de bienes durables. Luego, asistimos a un incremento de la demanda impulsado por el crecimiento de los salarios y del gasto público social, en especial a partir del año 2005 (Panigo y Chena, 2011).

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 en este sentido 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 móvil¹⁹; 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.

En este subperíodo, el desempleo y la pobreza como expresiones de la cuestión social adquieren otra dimensión pasados los peores momentos de la crisis. Tal es así que, a partir del año 2003, explícitamente se expresa desde el gobierno nacional la necesidad de modificar las orientaciones de las principales intervenciones estatales alrededor de la cuestión del

¹⁸ La tasa de variación del empleo para el periodo 2003-2007 fue de 7,3% anual acumulativo para la industria y de 10,7% para la construcción (González, 2011).

¹⁹ El salario mínimo vital y móvil es establecido cada año por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el SMVM que paradójicamente es creado en el año 1991, permaneciendo inactivo hasta el año 2004 donde es convocado a través de un decreto presidencial para su funcionamiento.

empleo/desempleo. En una publicación digital del año 2003 del MTEySS²⁰ se puede leer “el gobierno encarará la reconversión de los planes sociales a partir del año próximo con dos grandes objetivos: disminuir la vulnerabilidad de las familias en situación de pobreza y recuperar la cultura del trabajo”.

En este marco, se establecen algunas medidas en materia de política social y de empleo que acompañan la reactivación económica y de salida de los efectos de la crisis, proponiendo un progresivo traspaso de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) hacia dos nuevos programas, instruyendo a los ministerios a clasificar a los beneficiarios según sus condiciones de empleabilidad²¹: Programas Familia por la Inclusión Social (FIS) y Programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)²², dependiendo de las esferas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), respectivamente.

Así, los ejes organizadores, alrededor de los cuáles se clasificarán a los programas (y con ello a los destinatarios) serán los de vulnerabilidad y empleabilidad, quedando en la órbita del MTEySS quienes tengan posibilidades de empleo. Los “inempleables” (Castel, 1997), aquellos más vulnerables, seguirán siendo beneficiarios de políticas sociales focalizadas, bajo la lógica del MDS.

Dando marco a estos cambios, algunos de los Programas Nacionales que ya existían y que se orientan explícitamente a intervenir sobre el desempleo, también se reestructuran. En el año 2004, dentro del MDS se ubica el “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra”²³, destinado a grupos de personas organizadas en diferentes tipos de cooperativas u otras formas de agrupamiento, pudiendo participar del mismo los beneficiarios del PJyJHD. A su vez, en el MTEySS se crea el “Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo” con el objetivo de promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en “empleos de calidad”. Así el Ministerio “promueve políticas activas que, en el marco del proceso de recuperación económica, favorezcan la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada” (Res MTEySS N° 256/2003).

²⁰ Publicación digital del MTEySS (2003): “Temas de Trabajo”; Boletín electrónico; Año 3, N° 129.

²¹ Decreto Presidencial 1506/04.

²² Dentro del “Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo”.

²³ 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” (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2005), siendo los componentes el apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos, el fortalecimiento institucional y la asistencia técnica y capacitación.

Quedan así delineada una primera diferenciación entre políticas sociales y políticas de empleo desde las órbitas ministeriales, Desarrollo Social y Trabajo. Estas medidas o giros en materia de política estatal respondería no sólo a elementos coyunturales, bajo la idea *“se han superado los peores momentos de la crisis”*, sino también a la construcción de este nuevo modelo político-social centrado en el trabajo y la producción.

En este subperiodo encontramos 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. Por una parte, podríamos afirmar que se establece un giro en materia de intervención estatal. Las políticas implementadas en la década anterior tenían carácter de asistenciales²⁴, mientras que a partir del 2003 se recuperará la delimitación entre políticas de asistencias y política de empleo desde una nueva construcción en relación a las definiciones de pobreza y desempleo. Se asistirá a una redefinición de la política social en general, en tanto políticas que forman parte de un proyecto global para un país o una sociedad. Así lo expresa el MTEySS²⁵:

“Basado en un modelo de desarrollo democrático e inclusivo desde la articulación de las políticas macroeconómicas con las laborales y sociales, el Seguro de Capacitación y Empleo surgió en 2006 como política superadora de propuestas asistencialistas desarrolladas durante la crisis del 2001”

Es clara la definición desde la cartera de Trabajo a reorientar ese rasgo de “asistencialización del desempleo” como único modo de abordaje estatal de la cuestión.

Por su parte, el MDS (2010) se expresa en relación a la recuperación del trabajo/empleo como eje organizar de la vida en sociedad y, con ello, como eje estructurador del entramado de estrategias de gobierno para hacer frente a las problemáticas características de nuestro país: desempleo y pobreza,

“Centrándose en recuperar el protagonismo del empleo para el desarrollo de la sociedad, como lo sostiene la OIT, ‘el trabajo decente es un fin en sí mismo como un medio para alcanzar el objetivo de la reducción de la pobreza, porque de esa forma se hace frente a las causas básicas de la injusticia social’. Apostar al empleo desde esta perspectiva es reconstruir esa cultura del trabajo que antes identificó al país. La cuestión social no pasa solamente por un plan social, la mejor política social es el pleno empleo; la gente no quiere bolsones

²⁴ Algunas de las características sobre las Políticas Sociales y de empleo de este periodo se desarrollan en el apartado anterior. Para profundizar consultar Grassi (2003); Neffa y otros (2011 y 2012) entre otros.

²⁵ Presentación del Programa SCyE en la página web del MTEySS, www.trabajo.gob.ar

sino trabajo”²⁶.

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 sí plantea nuevas aristas en torno a qué papel le compete al Estado en materia de desocupación y cómo se propondrá abordarlo.

En este sentido, si recuperamos las categorías teóricas que ordenan y caracterizan la mirada sobre los desempleados nos acercamos a dos modos centrales en el abordaje del núcleo duro del desempleo, de aquellos grupos de la clase trabajadora que no han logrado su inserción o re-inserción en el mercado de trabajo, a pesar de la reactivación en la demanda de trabajo durante el periodo. La clasificación se realiza en función de su condición: empleables o vulnerables. En el caso de los empleables, bajo la lógica de una política activa de empleo, se proponía una serie de acciones para mejorar sus condiciones para su próxima inserción laboral. Los segundos, en general mujeres, son transferidos a la órbita del MDS, manteniendo la lógica de la política social de asistencia a través de la cual se otorga una “ayuda económica” bajo la condicionalidad de controles de salud y escolaridad de los niños a cargo.

El concepto de empleabilidad pone la responsabilidad de su condición de desempleado en el sujeto (falta de competencias, falta de experiencia, déficit educativo) y no en las condiciones del mercado de trabajo marcadas por los procesos de acumulación y la dinámica del capital. Es así como las acciones del Estado a través de sus políticas de empleo estarán puestas en aquellos sujetos que tengan posibilidades de mejorar sus activos para una próxima inserción laboral. Claramente no hay un reconocimiento de los elementos de exclusión estructurales del mercado de trabajo. En esta línea, Pérez (2005) refiere que la visión de la empleabilidad basada principalmente en las características del individuo mantiene toda su vigencia en la perspectiva adoptada por diferentes organismos internacionales (BM, CEPAL, OIT). Por su parte, desde una mirada crítica, Fernández Soto y Tripiana (2009) sostienen que este tipo de medidas de políticas de transferencia condicionada de ingresos proponen una creciente importancia asignada a la noción de capital humano, poniendo sobre la figura del pobre/desempleado la responsabilidad de modificar un comportamiento para cambiar su condición.

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. Para estos años se da “una modificación en la naturaleza del gobierno que no se origina en una iniciativa gubernamental sino en la determinación de los sectores dominantes de subordinar, de allí en adelante, al nuevo gobierno a sus intereses” (Basualdo, 2011: 150).

²⁶ Lo resaltado nos pertenece.

Entre los factores que contribuyen a dichas condiciones político-económicas destacamos: la crisis económica internacional desde el colapso financiero del año 2008; la pérdida de competitividad en el sectores sustitutivos de importaciones por la apreciación tendencial del tipo de cambio real frente el incremento de precios internos, dada la heterogeneidad en la estructura productiva argentina; una resistencia a la recomposición redistributiva del ingreso por parte de algunos sectores empresarios frente a la disminución de las elevadísimas tasas de ganancias obtenidas en la postconvertibilidad; el lockaut patronal del sector agropecuario (Arceo et al., 2010).

Como lo muestra el Gráfico N°1, pudiendo atribuirle tanto a la crisis internacional y la pérdida de competitividad que refuerza ciertas condiciones estructurales de la economía nacional, 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 promedio para el periodo 2008-2013 deja de crecer a los niveles del periodo anterior²⁷, particularmente en los años 2009 y 2012 donde el impacto de la crisis internacional fue más profundo, la economía continuó creciendo a tasas significativas²⁸.

Es relevante para estos años la caída en la relación de elasticidad empleo/producto que pasa de un promedio de 0,55% en 2003-2007 a valores menores al 0,25% en los años 2008-2013. Es decir, pese al crecimiento del PBI en estos años, el empleo lo hizo a un ritmo menor -y hasta negativo en los últimos años-. Se observa que para estos años el sector de servicios comienza a expandirse más que el promedio de crecimiento de la economía, siendo los productores de bienes más afectados por la crisis internacional. Como lo habíamos analizado en el subperiodo anterior, la industria y la construcción habían marcado la mayor creación de puestos de trabajo, pero para esta etapa la tasa promedio de variación del empleo es de 0,3% anual para la construcción y 0,2% para la industria, con años de tasas negativas.

Frente a los efectos de la crisis el gobierno nacional desarrolla una serie de políticas macroeconómicas tendientes a expandir la demanda agregada y evitar la expulsión de mano de obra de la producción industrial. Se observa cómo 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 del Estado frente a la posible caída de puestos de trabajo

²⁷ El PBI creció en el periodo 2003-2007 un promedio anual superior al 8%.

²⁸ 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-.

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 empresas. 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). Por otra parte, encontramos una serie de políticas fiscales de inversión pública (obras de desarrollo energético, infraestructura de transporte, comunicación, vivienda, etc.) y políticas de financiamiento del consumo para el sostenimiento de la demanda (en electrodomésticos, maquinarias agrícolas, automóviles, construcción, etc.). En cuanto al sector externo se implementaron políticas de protección de la producción interna a través de licencias no automáticas de importación. En este sentido, podemos decir que se estableció claramente un esquema de tipo de cambios múltiples con distintas herramientas: derechos de exportación y protecciones para-arancelarias.

Para este periodo es central, por su impacto tanto político como económico, el traspaso de la administración de fondos previsionales al Estado. Así se logra consolidar una política previsional solidaria, además de un flujo de financiamiento adicional que recibe el Estado y permite sostener gran parte de las políticas contracíclicas mencionadas. Así también se identifica el impulso de importantes medidas como 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 Hijo²⁹. Ambas políticas, particularmente la AUH, se definen como potentes impulsoras de la demanda interna.

Otra medida que se propone como contracíclica desde el año 2012 es el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda única familiar PRO.CRE.AR, como parte de las políticas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas que:

“tiene como objetivo el diseño, elaboración y propuesta de lineamientos estratégicos para la programación de la política económica y la planificación del desarrollo, dentro de las cuales se entiende la mejora de las condiciones de vida de la población y la creación de empleo” (Decreto 902/2012).

En cuanto a las políticas sociales y de empleo el esquema general de la intervención

²⁹ En el año 2009 se desarrolla una de las medidas de mayor impacto distributivo como es la ampliación de los regímenes de jubilaciones y pensiones a partir de la nacionalización del Sistema de Previsión Social y luego con la implementación de la Asignación Universal por Hijo que luego se hace extensiva a mujeres embarazadas. Según los últimos datos disponibles de la Anses evidencian que en abril de 2013 la AUH alcanzó a 3.283.656 niños y niñas destinando un monto de aproximadamente 900 millones de pesos y alrededor de 70.000 mujeres embarazadas. Las orientaciones de la AUH y el sistema previsional y jubilaciones se inscriben en la lógica del universalismo en espacios que hasta el momento eran corporativos. Esto es un rasgo de progresismo en las medidas de gobierno que marca un giro sustancial y supondría un nuevo modelo.

estatal sobre el desempleo se modifica gradualmente, congruente con las distintas medidas gubernamentales que mencionamos de vasto alcance social.

En el año 2008, atendiendo a los problemas de inserción laboral de los jóvenes –sector estuario que a nivel mundial muestra los mayores niveles de desempleo y precariedad laboral-, dentro del Plan Más y Mejor Trabajo el MTEySS crea el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (de ahora en más “Jóvenes”)³⁰ con el objetivo de:

“generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo”.

El periodo se caracteriza por un crecimiento de las políticas de empleo o políticas orientadas en torno al trabajo y una disminución más que significativa de las políticas asistenciales. En el año 2010, desde el MDS mediante Res. 2476/2010, se readecua el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” institucionalizando las distintas políticas orientadas a la economía social y dando inicio a lo que se denominó como Plan Nacional “Argentina Trabaja”³¹, sosteniendo la consigna *“la mejor política social es el trabajo”*.

El principal componente del “Argentina Trabaja” es el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST), puesto en marcha en año 2009, con el objetivo de *“creación de oportunidades de inclusión socio-ocupacional para el desarrollo integral de población desocupada”*. El PRIST 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, con un fuerte papel del Estado como potenciador/multiplicador de la producción interna y como planificador del desarrollo. Esto se manifiesta desde discurso oficial de la Presidenta Cristina Fernández del 12 de junio de 2012 en la presentación del PROCREAR:

“Estamos enfocados directamente a una política macroeconómica, pero a una política de inclusión social por el otro lado. Ambas cosas no solamente pueden combinarse, sino que deben combinarse. Y por

³⁰ Los destinatarios del programa son jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados.

³¹ El Plan Argentina Trabaja se compone de las siguientes proyectos y programas: Proyectos socio-productivos, Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo Social, Programa de Inversión Social (PRIS) y Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). También se suman herramientas como el Monotributo social, el Registro de Efectores Sociales, la Marca Colectiva y el Compre Social.

eso lo hacemos, con un Estado como sujeto económico activo frente a los problemas que tiene la sociedad y el mundo.”

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.

En primer lugar, resaltamos esta nueva y particular forma de expresión del Estado, a través de su materialidad, donde 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).

Para el segundo elemento, es claro en el discurso del MDS el giro en la denominación de “beneficiario” a “sujeto de derecho”, como lo expresa “un Estado [...] que actúe desde los derechos y no desde las carencias” (Res MDS N°3182/09). Esto no sólo tiene efectos sobre la subjetividad de los individuos sino que 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.

Esta denominación se puede articular a una expresión más amplia en torno a los derechos como lo enunciamos en el párrafo anterior. En este sentido, es central el aporte de Danani (1996) en torno a la forma discursiva de construir los beneficiarios de programas sociales, la elaboración de discursos sobre la sociedad es constitutivo de las políticas en tanto las mismas constituyen un proceso socio-político, económico y cultural. Sin embargo, es fundamental complejizar esta lectura a la luz de los otros lineamientos que se plantean desde el MDS que siguen caracterizando a sus destinatarios como población y/o grupos vulnerables.

En los Programas que se desarrollan en la órbita del MTEySS este giro en las nominaciones no aparece expresado explícitamente en los pronunciamientos y documentos públicos. Los modos de definir a los destinatarios son en general expresados en términos de “desocupados y/o trabajadores desocupados” para el caso del SCyE, mientras que 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 cuanto al Programa “Jóvenes”, presenta una particularidad interesante en la condicionalidad de educación y/o inserción laboral, abriendo al joven las opciones en la trayectoria a seguir. Sin embargo, permanece la lógica de los programas de transferencia de ingreso a través de los cuáles la condicionalidad aparece como un elemento problemático en tanto impone el “cumplimiento” de algunos requisitos (educación/formación laboral/inserción laboral), cuestiones que deberían constituirse en derechos de estos sujetos y no en

“obligaciones” a cumplir para permanecer en el programa. Como elemento contradictorio, el programa propone de forma novedosa módulos de formación vinculados a los derechos laborales y de salud en el trabajo.

Por último y en concordancia con la idea de que la política social es parte de la política económica, las principales líneas de trabajo del MDS se despliegan en todo el territorio nacional desde una perspectiva de economía social y desarrollo local que, desde el fomento y fortalecimiento de las cooperativas, emprendimientos productivos y talleres familiares, tienen el objetivo de facilitar el acceso al trabajo con impulso en la colectivización y la organización social. Aquí aparecen las categorías “trabajo organizado y comunitario” y “organizaciones sociales de trabajadores” proponiendo una nueva forma de organización del trabajo.

En este sentido, se transforma el carácter de organizador social del trabajo, recuperando la praxis social de la economía social que se desarrolló desde los sectores sociales excluidos, como parte de las resistencias a la continua desposesión que el capital ejercía en los difíciles años de crisis en Argentina de fines del siglo XX. Además, incluyendo la mirada de derechos y no de carencias, se propone una disputa a las relaciones de competencia entre intereses particulares hacia relaciones de redistribución, solidaridad y reciprocidad. Como dijimos, lo político y lo económico se vuelvan indisociables, la política opera como acción transformadora para generar estructuras que produzcan y reproduzcan otra sociedad, más igualitaria.

Sin embargo, dado su carácter de política social, adscribe en algunos puntos a la mirada de las agencias financieras internacionales (BID, Banco Mundial, PNDU) que reconocen la economía social como una herramienta para la reducción/superación a/de la pobreza (Buffa y Tomatis, 2011).

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.

Por último, quisiéramos hacer una mención al recientemente implementado, en enero de 2014, Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina PROG.R.ES.AR aunque el mismo escape a nuestro periodo de análisis. Podemos observarla como una política que reconoce la imposibilidad de inserción laboral de los jóvenes, ahora ya no por no poseer condiciones/recursos/capacidades para el mercado sino por una cuestión estructural del mercado. Aquí reconocemos un verdadero giro en la mirada sobre ciertos problemas de los sectores más excluidos y acciones del Estado por garantizar los mismos derechos que aquellos sujetos que cuentan con ciertos capitales económicos y sociales. El Decreto 84/2014 de creación lo expresa claramente:

“el ‘Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo’ generó oportunidades

de inclusión social y laboral a miles de jóvenes permitiendo. [...] la problemática juvenil tiene múltiples facetas que deben ser contempladas a la hora de abordar la temática, evitando caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes, entre las que pueden mencionarse la necesidad de un acceso real y flexible a la oferta educativa, la provisión de estrategias públicas de cuidado para los jóvenes que tienen niños a cargo y el acompañamiento en una inserción laboral de calidad.”

Conclusión

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

En este sentido, al recuperar lo planteado se reubican los debates en torno a 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).

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, además de que se manifiesta en las expresiones de los programas de gobierno de los Ministerios analizados, en cuanto vincular las medidas gubernamentales a un proceso global de desarrollo económico-social definido como un “nuevo modelo”.

A su vez, cada subperíodo presenta algunos elementos claves para organizar el análisis de las políticas de interés en nuestro trabajo y que nos permiten hacer una lectura crítica de las mismas, recuperando elementos del momento histórico particular en que las situamos.

La re-articulación de las esferas Economía-Estado-sociedad expresa un modo de concebir la política, los destinatarios y la problemática a abordar. Particularmente en este primer subperíodo (2003-2007) se asistirá a una redefinición de la política social en general, en tanto políticas que forman parte de un proyecto global para un país o una sociedad, con una fuerte intención de ruptura con el modelo de política y de concepción del Estado del régimen social anterior. Encontramos dos cuestiones centrales: el giro en la intervención del estado distinguiendo políticas asistenciales de políticas activas de empleo y la caracterización de los desempleados.

Aquí resaltamos la reorientación en el abordaje de los trabajadores con un giro en el tradicional rasgo de “asistencialización del desempleo” que predominó en la etapa neoliberal. En el mismo sentido, el MDS se expresa en relación a la recuperación del trabajo/empleo como eje organizador de la vida en sociedad.

Sin embargo estos cambios no están libres de contradicciones. En el MTEySS los programas por una parte se definen desde un modelo de desarrollo democrático e inclusivo, mientras siguen poniendo el énfasis en el sujeto individual y en sus capacidades, sugiriendo una mirada sobre los atributos individuales del sujeto como determinantes de su situación de desempleo.

Para el segundo momento hicimos hincapié en: 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.

Recuperamos esta nueva y particular forma de expresión del Estado, a través de su materialidad, donde 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).

Por otra parte, se profundiza en cierto modo una mirada contradictoria sobre el destinatario desde las dos órbitas ministeriales; se nombra al destinatario en tanto sujeto de derecho desde la órbita del MDS, aunque el MTEySS mantiene sus modos de nominación y las lógicas centradas en el individuo al momento de diseñar e implementar sus políticas hacia los desempleados, siguiendo la línea del subperíodo anterior. Es así que conviven en las diversas políticas dirigidas al mismo sector de la clase trabajadora -los desempleados y desempleados pobres- una serie de nominaciones e identidades contradictorias que los ubican como sujetos portadores de derechos o como sujetos responsables de su situación de desocupación según el caso.

En el mismo sentido, la naturaleza de las políticas sociales, más allá de una propuesta de promoción de la economía social del MDS, no logran desprenderse de ciertos discursos

construidos desde los organismos internacionales de crédito que ubican a la economía social como medio de superación de la pobreza.

Los trabajadores asalariados paulatinamente recuperan la red de protección social y derechos laborales a través de la Seguridad Social. Los desocupados, organizaciones de trabajadores o proyectos de economía social incorporados en los programas y políticas sociales, aún bajo la lógica del Ministerio de Desarrollo Social, también son reconocidos y nominados alrededor de la categoría trabajo y protegidos bajo una serie de mecanismos que los asemejan a los trabajadores formales (monotributo social; subsidios de desempleo; obra social, etc.).

Sin embargo, los sectores de desempleo “duro” y de mayor dificultad de inserción laboral aún son “atendidos” desde una diversidad de programas o mecanismos de uno u otro sector de políticas o Ministerios con también diversas lógicas.

En este sentido, es necesario problematizar quiénes son los destinatarios a los que se dirigen las políticas sociales y de empleo que siguen siendo aquellos que son desplazados del mercado de trabajo, es decir aquellos que no lograrán incorporarse por si mismos al mercado de trabajo sin asistencia/tutela estatal.. Si bien las políticas tienen objetivos de inclusión a través del trabajo, se reconoce- aunque sea de manera implícita- que aún en momentos de crecimiento del empleo y de recuperación de los principales indicadores económicos, perdurarán ciertas lógicas de funcionamiento del mercado de trabajo que no garantizan la incorporación de toda la oferta de fuerza de trabajo.

Más allá de las contradicciones propias de cada momento histórico y de la concepción misma con la que es creada la política pública reconocemos que la significativa reducción en las tasas de desempleo, la paulatina recuperación de derechos sociales y laborales y el reconocimiento de derechos para trabajadores informales, cooperativas y proyectos de economía social implican un entramado de asistencia y protección social que redefine el propio concepto de derechos y la función del Estado en la garantía de los mismos.

BIBLIOGRAFIA

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

Arceo, Nicolás y González, Mariana (2011) “El estancamiento en los niveles de empleo en Argentina y su relación con las modificaciones acontecidas en el patrón de crecimiento en los últimos años”. Presentado en III Congreso Anual, Buenos Aires: AEDA, Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina.

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.

Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010) *Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores : FLACSO, Sede Académica Argentina.

Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del Siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

_____ : (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.

_____ : (2011) *Sistema político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual*. Atuel, Buenos Aires.

Becerra, Natalia (Agosto 2009) "Política Social y Programas de Empleo: El caso de los programas de gestión del desempleo". Seminario Políticas Sociales Comparadas por sector, Maestría en Ciencias Sociales, ETS-UNC, Córdoba, mimeo.

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

Campos, Luis, González, Mariana, y Sacavini, Marcela (2010) "El mercado de trabajo en los distintos patrones de crecimiento". *Revista Realidad Económica*, (253). Disponible en <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-0f54-189f.pdf>

Danani, Claudia (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.

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

Diamand, Marcelo (1973) *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

Evans, Peter (Enero-Marzo 1996) "El Estado como problema y como solución". *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, 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, M. (2011). Los límites del patrón de crecimiento para la creación de empleo. *Revista de economía política: Aportes para el cambio*, N° 1.

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.

Neffa y Brown (2011): Políticas públicas de empleo III 2002/2010; en serie Empleo, desempleo & políticas de empleo; N° 7 tercer trimestre 2011. Publicación trimestral del CEIL-PIETTE CONICET. Bs. As. Disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/10polpasapolact.pdf>. Acceso Julio 2014

Neffa; Brown y López: (2012): Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad; en serie Empleo, desempleo & políticas de empleo N° 10 tercer trimestre 2012. Publicación trimestral del CEIL-PIETTE CONICET. Bs. As. Disponible en www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/05/11polposconvertibilidad.pdf. Acceso Julio 2014

Panigo, Demián, Chena, Pablo, y Gárriz, Ana (2010) "Efectos de la estructura productiva desequilibrada y de los esquemas cambiarios sobre el ciclo del empleo en la Argentina". *Ensayos Económicos, Revista académica del Banco Central de la República Argentina*, N° 59, Buenos Aires.

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.

Polanyi, Karl [1944](2007) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Salama, Pierre (2009) "Argentina, Brasil y México frente a la crisis internacional". En *Los condicionantes de la crisis en América Latina: inserción internacional y modalidades de acumulación*. CLACSO, Buenos Aires.

Santarcángelo, Juan, Fal, Juan, y Pinazo, Germán (2011) "Los motores del crecimiento económico en la Argentina: rupturas y continuidades". *Investigación Económica, Vol. LXX(N° 275)*, UNAM, México.