



- [SEC](#)
 - [¿Qué es la SEC?](#)
 - [Historia de la SEC](#)
 - [Comisiones](#)
 - [Regionales participantes](#)
 - [Grupos de trabajo](#)
- [Jornadas \(JEC\)](#)
 - [¿Qué son las JEC?](#)
 - [Próximas JEC](#)
 - [Trabajos](#)
- [Cuadernos \(CEC\)](#)
 - [¿Qué son los CEC?](#)
 - [Descargas](#)
- [Escuela de Verano](#)
- [Editoriales](#)
- [SEC en los medios](#)
- [Contacto](#)

Trabajos de las JEC

Actas digitales VIII Jornadas de Economía Crítica 2015



Actas digitales de las VIII Jornadas de Economía Crítica

3, 4 y 5 de septiembre de 2015

Facultad de Ciencias Económicas – UNRC

Río Cuarto, Córdoba, Argentina

ISBN: 978-987-42-1037-1

EJES Y SIMPOSIOS

Ejes Generales:

1. [Estado y políticas públicas.](#)
2. [Industrias y empresas, multinacionales e inversión extranjera.](#)
3. [Matriz energética y desarrollo.](#)
4. [Distribución del ingreso.](#)
5. [Teoría y pensamiento económico.](#)
6. [Sector agropecuario.](#)
7. [Economía y medio ambiente.](#)
8. [Mercados financieros, dinero, crédito y bancos.](#)
9. [Enseñanza de la economía.](#)

Simposios:

1. [“Orientación del capital internacional para el agronegocio y minerías en América Latina: ¿una vuelta a la acumulación primitiva?”.](#)
2. [“Configuración global y la nueva inserción de los países periféricos: reflexiones e impactos en América Latina”.](#)
3. [“China y América Latina: nueva matriz para una vieja dependencia”.](#)
4. [“Educación cooperativa, economía social y emprendedorismo en Latinoamérica y el Caribe”.](#)
5. [“Economía regional y urbana, división espacial del trabajo y dinámica del capitalismo contemporáneo”.](#)
6. [“Crisis y fluctuaciones económicas en Argentina y América Latina”.](#)
7. [“Materialismo histórico: investigaciones y cuestiones metodológicas”.](#)
8. [“Estrategias de reproducción social en la economía popular. Persistencias y reconfiguraciones”.](#)
9. [“Economía política y cultura”.](#)
10. [“División internacional del trabajo y especificidad de los procesos nacionales de acumulación de capital: determinaciones generales y estudios de caso”.](#)
11. [“Debates en torno al modo de acumulación y la dominación política en la Argentina \(2002-2015\): ¿Neodesarrollismo, post-neoliberalismo, o continuidad neoliberal?”.](#)
12. [“Financiarización y obstáculos a la acumulación de capital. Su impacto en América Latina”.](#)
13. [“Desarrollo con inclusión: dinámica de la acumulación, sistemas de intercambio y reproducción de la fuerza de trabajo. Una mirada desde el sur”.](#)
14. [“Economía, género y sujetos feminizados en el mundo laboral y de las políticas públicas”:](#)

15. [“Dialéctica y capital: debates sobre la especificidad del conocimiento dialéctico y sus implicancias políticas”](#).
16. [“Informalidad laboral, marginalidad y diferenciación de la fuerza de trabajo en Argentina y América Latina. Rupturas y continuidades en los comienzos del siglo XXI”](#).
17. “Mercado de trabajo, políticas de empleo y sistemas de protección social en Argentina y América Latina”
18. [“Tasa de ganancia y acumulación de capital en América Latina. Debates empíricos, teóricos y metodológicos”](#).

Actas digitales VIII Jornadas de Economía Crítica

ISBN: 978-987-42-1037-1

Sociedad de Economía Crítica (asociación civil)

Dirección: Calle 46 nro 765, piso 2 dto B

Ciudad/Localidad: La Plata

Partido/Departamento: La Plata

Provincia: Buenos Aires

País: Argentina

Código Postal: B1904ABP

Teléfono: 1541872030

Correo electrónico: jornadaseconomiacritica@gmail.com

Dirección de página web institucional: <http://www.sociedadecritica.org/>

Buscar

✉ Newsletter

Suscribite a nuestro newsletter para recibir las novedades de SEC

Tu email

Suscribirse

Facebook SEC



VIII Jornadas de Economía Crítica

3, 4 y 5 de septiembre de 2015

Río Cuarto, Argentina

**Estado y desempleo en Argentina (2003-
2013). Preguntas frente al entramado de
las políticas económicas, sociales y
laborales**

Natalia Soledad Becerra y Karina Lorena Tomatis

Estado y Desempleo en Argentina (2003-2013). Preguntas frente al entramado de las políticas económicas, sociales y laborales

Natalia Soledad Becerra¹ y Karina Lorena Tomatis²

Resumen

El presente trabajo presenta algunas reflexiones en torno a la articulación entre la política económica 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 el plan 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, en particular. 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, sostenidas desde un modelo de desarrollo de inclusión social vía el trabajo/empleo.

Las intervenciones del Estado en materia de empleo/desempleo y el desarrollo de políticas dirigidas a los desempleados han adoptado diversas características y orientaciones según el momento histórico particular; poniendo en tensión cómo el Estado actúa, asiste y/o regula a la clase trabajadora o fuerza de trabajo. Las nuevas configuraciones que hoy se nos presentan en este sentido abren el debate sobre este tipo de intervenciones estatales donde se desdibujan las fronteras analíticas (y políticas) que las han diferenciado históricamente, y en algunos casos poniendo en duda el tipo de distribución que propician.

Esto nos llevará a recuperar la discusión teórica sobre la relevancia de mirar la articulación entre economía y política; esferas que en una economía de mercado aparecen como instituciones separadas -así lo fueron en los años neoliberales-, pero en una sociedad donde lo económico se subordina a las relaciones sociales y políticas necesariamente se articulan (Polanyi, 1944).

La presentación recuperará los avances de la investigación "Estado y Desempleo en tiempos de transición: El entramado de las Políticas Económicas, Sociales y de Empleo en Argentina (2003-2013)" que desde un trabajo de carácter exploratorio, combina metodologías y datos cuanti y cualitativos. Se utilizan como fuentes leyes, normativas, decretos del Gobierno Nacional que hagan referencia a las políticas seleccionadas (Plan Más y Mejor Trabajo del MTEySS; Argentina Trabaja del MDS y políticas cambiarias y contracíclicas del ME y otras de relevancia); así como discursos de funcionarios públicos en referencia al tema difundidos, ya sea a través de medios masivos de comunicación como a través de medios de prensa gubernamental. También se recurre al análisis de las estadísticas sobre el mercado de trabajo y políticas públicas, articulando los índices oficiales con otros datos disponibles de centros de investigación.

¹ Institución de Pertenencia: Escuela de Trabajo Social (FDyCS) y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Email: natibe78@yahoo.com

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. Email: karina_tomatis@yahoo.com

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.

A partir de una pesquisa previa donde 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; identificamos 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.

En 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, donde se puede leer otra perspectiva de desarrollo en relación a las décadas previas, afirmamos que se da el fin de un régimen social de acumulación o, siguiendo a Basualdo (2009), del patrón de acumulación por valorización financiera³ para dar comienzo a un periodo de transición donde convergen nuevos fenómenos 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

³ 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, 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.

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 desequilibrada⁴ (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 excedente⁵, pese a la mejora de las condiciones objetivas de los trabajadores y los sectores más relegados (Basualdo, 2009).

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 la imposibilidad de separar 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.

Estado y desempleo: inclusión social vía el trabajo

Como hecho central que delimita nuestro periodo de estudio mencionamos la modificación del tipo de cambio desde 2002, que 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

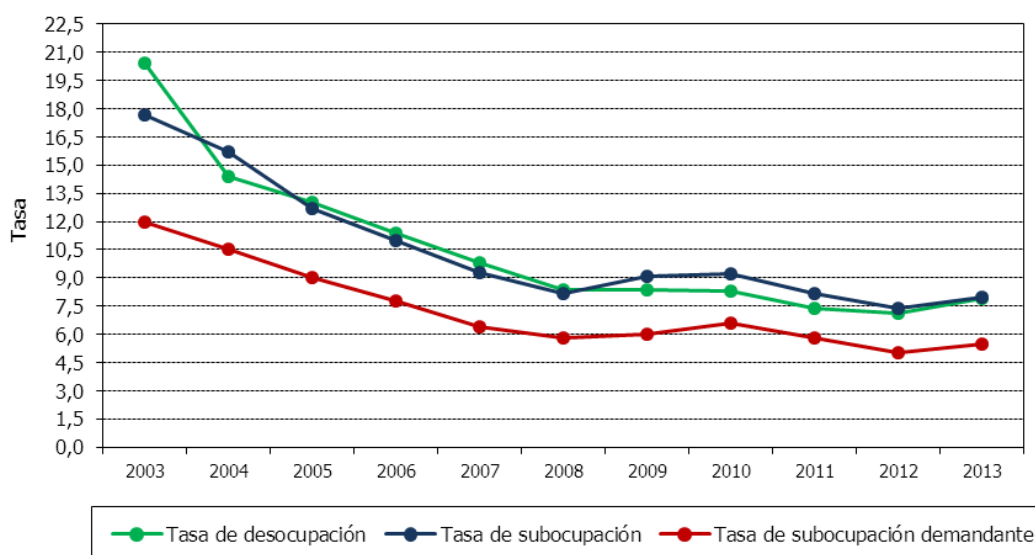
⁴ Siguiendo a Diamand (1973), Argentina cuenta con una estructura productiva particular donde coexiste un sector exportador primario con altos niveles de productividad, junto a un sector industrial de menor productividad a la internacional lo que eleva sus precios respecto de los internacionales. Además, 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.

⁵ 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).

menor medida en estos últimos, a lo que también contribuye el elevado nivel de capacidad ociosa. Así se da un importante impulso del crecimiento 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

Evolución de las tasas de desocupación y subocupación en el total de aglomerados urbanos, desde 2003 hasta 2013 en 1º trimestre de cada año.



Fuente: Indec (2014)

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%⁶ (INDEC, 2014).

Si observamos 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-.

⁶ 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.

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, 2014).

Si bien ponemos en duda que el Estado Nacional desarrolle una coordinación estricta de las políticas; ciertos objetivos, líneas de trabajo y acciones serán observadas como parte de un mismo "proyecto político" donde se propone la articulación de los distintos niveles de intervención. Néstor Kirchner en su discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa el 25 de mayo de 2003 plantea que 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 propondrán contribuir a este objetivo.

Periodo 2003-2007: crecimiento con empleo

El inicio de esta etapa de transición inicia en el año 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner. La salida devaluatoria aplicada a inicios del año 2002 sobre el tipo de cambio, que durante diez años se había mantenido fijo, 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 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).

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°1.⁷

En esta dinámica de crecimiento económico-crecimiento del empleo la industria junto a la

⁷ Pueden observarse altos niveles de la elasticidad empleo-producto -incremento de la población ocupada por cada punto porcentual de incremento del producto bruto- para los años 2003-2007, con un promedio de 0,52%. Esta variable llega a tomar valores de 0,96% en el año 2003 y de 1,18% para el 2º trimestre del año 2004 (MECON, 2005). Para el periodo 1991-1994 el indicador ascendía a 0,15% y para los años comprendidos entre 1991-2001 a 0,25%. En este periodo 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%.

construcción explican el 50% de los nuevos puestos de trabajo⁸. A partir del año 2005, asistimos a un incremento de la demanda impulsado por el crecimiento de los salarios y del gasto público social (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 móvil⁹; 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 de empleo, el desempleo y la pobreza adquieren otra significación en materia de intervención estatal. 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 empleo/desempleo. Se propone un progresivo traspaso de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) hacia dos nuevos programas, que clasifican a los beneficiarios según sus condiciones de empleabilidad¹⁰: Programas Familia por la Inclusión Social (FIS) y Programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)¹¹, dependiendo de las esferas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), respectivamente. 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 quienes tengan posibilidades de empleo. Los "inempleables" (Castel, 1997), aquellos sectores más vulnerables, seguirán siendo beneficiarios de políticas sociales bajo la lógica del MDS.

En el año 2004 el MDS crea el "Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social

⁸ 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).

⁹ 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.

¹⁰ Decreto Presidencial 1506/04.

¹¹ Dentro del "Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo".

Manos a la Obra"¹², destinado a grupos de personas organizadas, pudiendo participar del mismo los beneficiarios del PjyJHD. 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". Se "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).

Quedan así delineada una primera diferenciación entre políticas sociales y políticas de empleo desde las órbitas ministeriales. 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.

Como hemos venido señalando, 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 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 MTEySS¹³: "Basado en un modelo de desarrollo democrático e inclusivo desde la articulación de las políticas macroeconómicas con las laborales y sociales, [...] surgió en 2006 como política superadora de propuestas asistencialistas desarrolladas durante la crisis del 2001".

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.

¹²Creado 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.

¹³ Presentación del Programa SCyE en la página web del MTEySS, www.trabajo.gob.ar, sin fecha.

Entre los factores que contribuyen a dichas condiciones destacamos: la crisis económica internacional desde el colapso financiero del año 2008; la pérdida de competitividad en el sectores sustitutos 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 lockout 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 subocupación¹⁴. Si bien el producto de la economía en promedio para el periodo 2008-2013 deja de crecer a los niveles del periodo anterior¹⁵, , la economía continuó creciendo a tasas significativas¹⁶.

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 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 empresas¹⁷. Por otra parte, encontramos una serie de políticas fiscales de inversión pública y políticas de financiamiento del consumo para el sostenimiento de la demanda¹⁸. En cuanto al sector externo se implementaron políticas de protección de la producción interna a través de licencias no automáticas de importación. Se estableció claramente un esquema de tipo de

¹⁴ 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

¹⁵ El PBI creció en el periodo 2003-2007 un promedio anual superior al 8%. Particularmente en los años 2009 y 2012 donde el impacto de la crisis internacional fue más profundo el crecimiento fue menor.

¹⁶ 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-.

¹⁷ 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).

¹⁸ Se promueve el consumo y demanda en electrodomésticos, maquinarias agrícolas, automóviles, construcción, etc.).

cambios múltiples con distintas herramientas: derechos de exportación y protecciones para-arancelarias.

Es central para el periodo, por su impacto tanto político como económico, el traspaso de la administración de fondos previsionales al Estado. Se consolida 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 Hijo¹⁹. 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 propone "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 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 a los problemas de inserción laboral de los jóvenes –sector etario 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")²⁰ con el objetivo de "generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas",

En el año 2010, desde el MDS mediante Res. 2476/2010, se readecua el Plan Nacional de

¹⁹ 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.

²⁰ 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. Estas acciones se proponen en distintas líneas: construir el perfil profesional, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, para luego, potencialmente, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo. El Programa tiene una duración de 2 años.

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"²¹:

"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 sino trabajo."²²(MDS, 2010: 1)

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*". Este programa 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.

Claramente encontramos en las distintas políticas una línea común, que podríamos sintetizar desde el 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 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

²¹ 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.

²² Lo resaltado nos pertenece.

proponen desde un doble objetivo que implica la expansión de derechos económicos y sociales (educación, vivienda, niñez, cobertura previsional, entre otros).

En el caso de la denominación de los destinatarios, 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). 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. 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 política 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 del MTEySS este giro no aparece expresado explícitamente. 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.

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 social²³.

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.

²³ 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 ministerial²³ 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

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).

Como un reflexión general del periodo en su conjunto, 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.

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

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 (RSA). Siguiendo a Basualdo entendemos al régimen de acumulación como la categoría que 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 nos permite ciertas delimitaciones aunque no definir exactamente "que se va a ver", "la denominación intenta dar cuenta de esa compleja trama de interacciones que se producen" (Morón y Caro, 2013: 23).

"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 permite 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.

Reconocemos que estas políticas sociales, laborales y económicas se articulan diferencialmente en el marco de las formas que asumen los Estados en cada RSA. Es por ello que 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.

“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)

Este debate remite a la articulación entre las esferas de lo económico y lo político, que en términos empíricos (y políticos) implica 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. Lo que no sólo tiene relevancia política sino conceptual, remitiéndonos 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).

Con el fin de establecer algunas demarcaciones en términos conceptuales, distinguiremos las políticas. Como primera cuestión, desde Marshall y Cortés, hablaremos genéricamente de intervención social del Estado entendiéndola como:

“al 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”
(1993: 1-2).

Es así que entendemos 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. 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) entendemos como políticas económicas 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 parte de las 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, observamos que los cambios descriptos sobre las intervenciones sociales y económicas del Estado en relación al mercado de trabajo y al desempleo, plantean al menos un momento de transición en la forma que asume. 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. Estas relaciones develan las disputas, la construcción de discursos, las luchas distributivas.

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, como lo denominó Peter Evans (1996), el "eclipse del Estado". Esta perspectiva también fue definida con la noción de Estado mínimo. Así, se avanza en la privatización de funciones sociales y económicas del Estado y su 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-filántrópicas), restringiendo las políticas sociales a respuestas focalizadas y de

emergencia.

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, 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 desempleo²⁴. 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 antagónicas para ser objeto de un campo de políticas asistenciales de empleo²⁵.

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

²⁴ 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)

²⁵Notas tomadas del Seminario de Políticas Sociales comparadas por sector. Maestría de Trabajo Social UNC. Prof. Danani Claudia; Junio 2012.

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 delinearse 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.

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 los 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.

“En este sentido, estas nuevas políticas tensionan la tradicional distinción entre la esfera de la política social y la política económica, no sólo por sus prestaciones, “sino también (por) el potencial de influencia en el marco de un conjunto de políticas del estado que tienden a garantizar condiciones para una nueva forma de acumulación” (Abramovich, 2008: 19).” (Hopp, 2010: 4)

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, resultando primordial el accionar de cooperativas y mutuales, como vías de ingreso al empleo 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 en las políticas sociales que

intervienen sobre el desempleo, o siendo más precisos con los términos, sobre 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 subsume, en parte, 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 más 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.

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 Tripiana 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).

En este apartado analizamos algunos elementos que nos permiten marcar claramente diferencias entre la etapa neoliberal en Argentina y el actual proceso de desarrollo con inclusión basada en el trabajo, significativas diferencias. 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 también 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. En este sentido, se hace necesario retomar al trabajo como una categoría teórica sociológica clave, como un hecho social central (Offe, 1984) y analizarlo desde las mutaciones y metamorfosis en el mundo del trabajo que se han producido en los últimos 40 años, desde los procesos de (des)sociabilización humana (Antunes, 2005) y desde la desafiliación o ruptura del compromiso social (Castel, 2012). A partir de allí pensar los debates necesarios para comprender nuestra historia y las transformaciones de nuestro presente.

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 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

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

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

Castel, Robert (2012) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

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.

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 Tripijana, 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.

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, 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 PIETTE 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.

Polanyi, Karl [1944](2007) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, 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 Resolución N° 2476/2010 Argentina Trabaja.

MDS Resolución N° 2458/2004

MDS Resolución 1375/2004 Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Solidaria. Manos a la Obra

MDS Resolución N° 3182/2009 Ingreso con Trabajo

MTEySS Resolución N° 256/2003 Plan Integral Más y Mejor Trabajo

MTEySS Resolución N° 497/2008 Jóvenes con Más y Mejor Trabajo